Pamph.
Pol. Sci.
Govt.
E.

# Beamte als Parlamentarier

---

## Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Juristischen Doktorwürde

der Hohen Juristischen Fakultät

der Königlichen Universität Greifswald

vorgelegt

von

Leo Eisner
Referendar im Kammergerichtsbezirke

Greifswald 1914
Druck von Julius Abel

# Inhaltsübersicht.


Seite

§ 1. Die geschichtliche Entwicklung der Immunität . . . . 9—17

§ 2. Der Beamte als Abgeordneter in der Entwicklungsgeschichte und im heutigen Recht . . . . . 17—29

§ 3. Der Begriff des Beamten in Art. 21 RV. . . . . 29—33

§ 4. Die Grenze des Privilegs . . . . . 33—39

§ 5. Abstimmungen und Äusserungen . . . . . 40—44

§ 6. Das Verbot der disziplinarischen Verfolgung . . . . . 44—51

§ 7. Der Schutz vor gerichtlicher Verfolgung und sonstiger Verantwortung . . . . . 52—60

§ 8. Anhang: Die parlamentarische Disziplin nach geltendem deutschen Recht gegenüber den Abgeordneten und Vertretern der Regierung . . . . . 60—64

Digitized by the Internet Archive
in 2014

https://archive.org/details/beamtealsparlame00eisn

# Literaturverzeichnis.


Arndt, Kommentar zur Verfassung des Deutschen Reichs, Berlin 1910.

Arndt, Kommentar zur preußischen Verfassungsurkunde.

Arndt, Deutsche Juristenzeitung, 1899.

von Bar, Die Redefreiheit der Mitglieder gesetzgebender Versammlungen, Leipzig 1868.

Binding, Handbuch des Strafrechts, Bd. 1, Leipzig 1885.

Bornhak, Preußisches Staatsrecht, Bd. 1, Breslau 1911.

Clauß, Der Staatsbeamte als Abgeordneter in der Verfassungsentwicklung der deutschen Staaten (in den Freiburger Abhandlungen aus dem Gebiete des öffentlichen Rechts, Freiburg 1906, Heft 9).

Dambitsch, Kommentar zur Verfassung des Deutschen Reichs, Berlin 1910.

Doerkes-Boppard, Immunität des Reichstagsabgeordneten, Berlin 1907.

Fuld, Archiv für öffentliches Recht, Band 4.

Fuld, Annalen des Deutschen Reichs, 1889.

Gareis, Zeitschrift für gesamte Staatswissenschaft, Band 31.

Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht, Bd. 1, Berlin 1868.

Giese, Die parlamentarische Redefreiheit, Stettin 1911.

Goldschmidt, Juristische Wochenschrift, 1912.

Grotefend, Deutsches Staatsrecht der Gegenwart, Berlin 1869.

Hatschek, Die Geschäftsordnungsfrage im preußischen Abgeordnetenhause (Deutsche Juristen-Zeitung 1910).

Hamm, Die Ausschließung und Entfernung eines Mitgliedes des Preußischen Abgeordnetenhauses in juristischer Beleuchtung (Deutsche Juristen-Zeitung 1912).

Heinze, Die Straflosigkeit parlamentarischer Rechtsverletzungen, Stuttgart 1879.

Hiersemenzel, Die Verfassung des Norddeutschen Bundes, Berlin 1867/70.

Hubrich, Die parlamentarische Redefreiheit und Disziplin, Berlin 1899.
Hubrich, Parlamentarische Immunität und Beamtendisziplin (Vortrag), 1900/1901.
Hubrich, Gerichtssaal, Bd. 71.
Kleinfeller, Vergleichende Darstellung des deutschen und ausländischen Strafrechts, Allgemeiner Teil, Band 1.
Horst Kohl, Reden des Ministerpräsidenten und Bundeskanzlers Grafen von Bismarck im preußischen Landtag und Reichstag des Norddeutschen Bundes, 1866/1868, Band 3, Stuttgart 1892.
von Kries, Archiv für öffentliches Recht, Band 5.
Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Band 1, Tübingen 1911.
Lewald, Gerichtssaal, Band 39.
von Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes, Leipzig 1868.
May, Das englische Parlament, übersetzt von Oppenhoff, Leipzig 1888.
G. Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, Leipzig 1899, 1905.
Mittelstädt, Preußische Jahrbücher, Band 57.
von Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht, Tübingen 1873.
von Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Band 1, Tübingen 1860.
von Mohl, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 31.
Müller-Meiningen, in Annalen, 1906.
Olshausen, Kommentar zum Strafgesetzbuch, Berlin 1909/10, 1912.
Oppenhoff, Kommentar zum Strafgesetzbuch, Berlin 1901.
Oppenhoff, Rechtsprechung, Band 5.
Plate, Handbuch des preußischen Abgeordnetenhauses, Berlin 1914.
Plate, Geschäftsordnung des preußischen Abgeordnetenhauses, Berlin 1903.
von Pröbst, Kommentar zur Reichsverfassung, München 1913.
Rauchalles, Kommentar zur Reichsverfassung, Ansbach 1907.
Rehm, Deutsche Juristenzeitung, 1900.
Reincke, Kommentar zur Reichsverfassung, Berlin 1906.
v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reichs, Leipzig 1876/77.
v. Rönne, Staatsrecht der preußischen Monarchie, Leipzig 1899.

Sarwey, Der Staatsdienst und der Stand der Staatsdiener in Kleinstaaten (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 6, Tübingen 1850).
Schwedler, Parlamentarische Rechtsverletzungen nach deutschem Reichsrecht, Breslau 1898.
Seidler, Die Immunität der Mitglieder der Vertretungskörper nach deutschem und österreichischem Recht, Leipzig-Wien 1891.
Seydel, Kommentar zur Verfassung des Deutschen Reichs, Freiburg-Leipzig 1897.
Seydel, Kommentar zur preußischen Verfassungsurkunde.
Seydel, Annalen des Deutschen Reiches, 1880.
Sontag, Der besondere Schutz der Mitglieder des deutschen Reichstags und der deutschen Landtage gegen Strafverfolgung und Verhaftung, Breslau 1895.
Straßer, Deutsche Juristenzeitung, 1908.
Szagunn, Recht der freien Rede, Berlin 1909.
Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes, Tübingen 1870.
Weismann, in Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, Band 9.
Wittmaack, Archiv für öffentliches Recht, Band 21.
K. S. Zachariae, Archiv für zivilistische Praxis, Band 17.
Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reichs, Berlin-Leipzig 1880.

Reichsgerichtsentscheidungen in Strafsachen, Band 24.
Reichsgerichtsentscheidung in Gruchots Beiträgen, Band 39.
Preußisches Obertribunal, in Goltdammers Archiv, Band 14.
Preußisches Obertribunal, in Oppenhoff, Rechtsprechung, Band 5.

Stenographische Berichte:

a) des Reichstags: 1870 Band 2; 1874/75; 1885/86 Band 2; 1894/95 Band 1; 1907 Band 2;
b) des Abgeordnetenhauses: 1866 Band 1; 1867/68 Band 1 und 2; 1894/95 Band 1; 1900 Band 1;
c) des Herrenhauses: 1867/68 Band 1.

## § 1.

### Die geschichtliche Entwicklung der Immunität.

Am 20. Mai 1914 wurde die Session des derzeitigen Reichstags durch Kaiserliches Dekret geschlossen. Als der Präsident dabei die letzte Sitzung mit dem üblichen Kaiserhoch schloß und die Mitglieder aufforderte, in dasselbe miteinzustimmen, blieben die sozialdemokratischen Abgeordneten demonstrativ auf ihren Plätzen sitzen. Darob natürlich große Entrüstung im nationalen Blätterwalde. Einige rieten dabei zur Verschärfung der Geschäftsordnung, andere forderten das sofortige Einschreiten des Staatsanwalts, und so schrieb z. B. die Deutsche Tageszeitung in der Abendausgabe vom 20. Mai 1914 bei Besprechung des Vorfalls: „Bekanntlich ist das Sitzenbleiben früher bisweilen als Majestätsbeleidigung bestraft worden." Es wird sich indessen weiter unten Gelegenheit bieten darzulegen, daß diese Kenntnis der Deutschen Tageszeitung unrichtig ist; auch wird unten untersucht werden, ob de lege lata die Möglichkeit besteht, gegen solche politische Ungehörigkeiten strafrechtlich vorzugehen, oder ob hiervor der Art. 30 Reichsverfassung schützt, welcher lautet:

> Kein Mitglied des Reichstags darf zu irgend einer Zeit wegen seiner Abstimmungen oder wegen der in Ausübung seines Berufes getanen Äußerungen gerichtlich oder disziplinarisch verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden.

Hier soll die geschichtliche Entwicklung der durch diese Verfassungsbestimmung den Mitgliedern des Reichstags gewährleisteten „Immunität" erörtert werden. Bemerkt sei zu-

nächst, daß wir die dem Sinne nach gleiche Bestimmung sowohl im Art. 84, I Preußische Verfassungsurkunde [1]), wie in den meisten Verfassungen der deutschen Bundesstaaten haben [2]).

Alle diese Vorschriften sind das Resultat einer langen geschichtlichen, durch die politische Notwendigkeit sowohl in Deutschland wie in anderen Repräsentativstaaten bedingten Entwicklung.

Die sog. Immunität äußert sich in zwei ihrem inneren Wesen nach verschiedenen Rechtsinstituten. Einmal wird die Unverantwortlichkeit des Volksvertreters in bezug auf seine Berufsausübung gewährleistet; sodann schützt sie den Abgeordneten wegen seines außerberuflichen Verhaltens.

Unter der beruflichen Immunität des Abgeordneten ist nun zu verstehen, wie es der Art. 30 RV. auch ausdrückt, daß die Abgeordneten weder wegen ihrer in der parlamentarischen Berufsausübung vorkommenden Abstimmungen, noch wegen ihrer parlamentarischen Äußerungen oder Anträge von irgend einem staatlichen Zivil- oder Strafgericht oder irgend einer obrigkeitlichen Disziplinarbehörde zur Verantwortung gezogen werden können. Die außerberufliche Immunität sichert ihm eine privilegierte Stellung in bezug auf Verhaftung und Verfolgung wegen außerhalb des Berufs begangener Straftaten.

Der Zweck der Immunität ist, die Unabhängigkeit der parlamentarischen Berufsausübung in weitestem Maße sicherzustellen.

1) Der Art. 84, I PrVU. lautet wörtlich:

> Sie — die Mitglieder — können für ihre Abstimmungen in der Kammer niemals, für ihre darin ausgesprochenen Meinungen nur innerhalb der Kammer auf Grund der Geschäftsordnung (Art. 78) zur Rechenschaft gezogen werden.

2) Vgl. z. B. auch dieselbe Bestimmung in der jüngsten Verfassung im Deutschen Reiche, nämlich § 20 der Elsaß-Lothringischen Verfassung vom 31. Mai 1911.

Ihre Heimat hat die Redefreiheit in England, dem ersten Lande, das ein Parlament aufzuweisen hat. Aus der Redefreiheit folgerte man dort das Recht, frei von jeder Verantwortung für solche Äußerungen zu sein, die „auch für eine objektive Betrachtungsweise einen parlamentarischen Charakter hatten“ [3]).

Bereits unter Eduard III. (1322—1377) diskutierten die Gemeinen des Unterhauses häufig über Gegenstände, die eine Einschränkung der Prärogative der Krone darstellten, ohne jemals darin gestört zu werden [4]).

Der erste Fall, der eine offensichtliche Verletzung der Redefreiheit des Parlaments zeigte, war der des Abgeordneten Haxey, der ein Gesetz auf Einschränkung der Königlichen Hofhaltungsausgaben einbrachte und auf Veranlassung des Königs als Hochverräter verurteilt wurde. Heinrich IV. hob das Urteil allerdings wieder auf, denn Haxey sei gegen Parlamentsrecht und Brauch verurteilt worden [5]). Im Jahre 1512 wurde der Abgeordnete Strode wegen Einbringung einer Bill von einem Lokalgericht verurteilt. Hierauf erging mit Genehmigung beider Häuser und des Königs ein Gesetz, das das Urteil für nichtig erklärte [6]). Diese Nichtigkeitserklärung setzte aber voraus, daß die Redefreiheit schon vor dem Fall Strode vorhanden sein mußte.

Die Redefreiheit wurde unterstützt von dem Umstande, daß die Verhandlungen nicht öffentlich waren. Die Parlamentsdiskussionen drangen daher nominell nicht in die Öffentlichkeit und sollten demgemäß so behandelt werden, als ob sie für die außerhalb des Parlaments Stehenden nicht vorhanden wären. Daher ist es verständlich, wenn die Ge-

---

3) So Hubrich, Die parlamentarische Redefreiheit und Disziplin S. 17.

4) May, Das englische Parlament S. 115.

5) Derselbe a. a. O. S. 116.

6) May a. a. O. S. 117.

meinen den König Heinrich IV. baten, er möge von Parlamentsberichten, die ihm hinterbracht würden, keine Notiz nehmen. Heinrich kam dieser Bitte nach und versprach auch, niemand über dergleichen Angelegenheiten Gehör zu schenken, es sei denn auf Anraten oder Antrag der Gemeinen selbst[7]). Später versuchte aber das Königtum doch, Parlamentarier wegen ihrer beruflichen Äußerungen aus dem Parlamente auszuschließen. Dieses Recht schrieb es sich deshalb zu, weil das Parlament „der Rat der Krone" sei, und der König über seine Räte die Disziplinargewalt habe; somit stehe ihm auch die Macht über die Parlamentsmitglieder zu. Deshalb wurde es üblich, bei der Eröffnung des Parlaments den Antrag auf Gewährung des Privilegs der Redefreiheit zu stellen. Ihre endgültige Fixierung erhielt sie im Art. 9 der bill of rights von 1689, der (in deutscher Übersetzung) bestimmt, „daß die Freiheit der Rede, der Diskussion, der Verhandlung im Parlamente vor keinem Gerichtshofe und nirgends außerhalb des Parlaments Gegenstand der Anklage oder Untersuchung sein dürfe".

Dieser Artikel bildet noch heute den Grundpfeiler für die berufliche Immunität. Er gewährt den Abgeordneten einen sachlichen Gerichtsstand. Alles, was die Abgeordneten im Parlamentshause zur Sache reden, gehört vor das Forum des Parlaments.

Dem englischen Parlamentsrechte ist auch das der Vereinigten Staaten von Nord-Amerika nachgebildet[8]).

Der Einfluß, den England auf die berufliche Immunität der Abgeordneten auf dem europäischen Kontinent ausübte, war nur mittelbar und zeigte sich zunächst in Frankreich. König Ludwig XVI. hatte am 23. Juni 1789 in der Sitzung des französischen Nationalkonvents am Schlusse seiner Rede die Nationalversammlung aufgefordert ausein-

---

7) Vgl. Hubrich a. a. O. S. 20.

8) Vgl. die nähere Darstellung in Hubrich a. a. O. S. 37 ff.

ander zu gehen, und am folgenden Tage wieder zu einer nach Ständen geordneten Körperschaft zusammenzukommen. Ungeachtet der nochmaligen Erinnerung des Zeremonienmeisters an die Worte des Herrschers blieb die Versammlung beisammen infolge der Erklärung Mirabeaus, die in der Aufforderung, nur der Macht der Bajonette zu weichen, gipfelte[9]). Mirabeau mochte aber wohl überlegt haben, welche schlimmen Folgen diese trotzige Aufforderung für ihn haben könnte. Er erhob sich nochmals und beantragte, die Unverletzlichkeit der Mitglieder der Nationalversammlung auszusprechen. Mit überwältigender Stimmenmehrheit wurde nach kurzer Beratung diesem Antrage entsprechend beschlossen. Der Antrag wäre auf keinen so günstigen Boden gefallen, wenn nicht die publizistische Richtung, die damals in Frankreich zahlreiche Anhänger hatte, vorgearbeitet und das Volk für diese Ideen empfänglich gemacht hätte. Die französischen Publizisten vertraten besonders zwei Sätze: Die Abgeordneten seien die juristischen Vertreter des Volks, und nähmen daher als solche dieselbe Stellung wie dieses ein. Das Volk aber sei als Träger der Souveränität unverletzlich; dies müsse auch den Abgeordneten bei Ausübung ihres Gesetzgebungsberufes zugute kommen. Sodann vertraten die Publizisten die Lehre von der „Trennung der Gewalten". Die Abgeordneten seien Träger der gesetzgebenden Gewalt. Da jede Gewalt der anderen gleichberechtigt und unabhängig gegenüber stehe, könnten die Abgeordneten als Träger der Gesetzgebungsgewalt wegen ihrer Amtstätigkeit nicht von der richterlichen Gewalt zur Verantwortung gezogen werden.

Der Niederschlag dieser Lehren findet sich in den „Cahiers", welche die Wähler ihrem Abgeordneten mitgaben. Viele dieser Instruktionen forderten ausdrücklich die Unverletzlichkeit der Abgeordneten oder verlangten

9) Vgl. Hubrich a. a. O. S. 44.

wenigstens, daß die Delegierten nur mit Zustimmung der Versammlung den Gerichten ausgeliefert werden sollten. Die durch die verschiedenen politischen Umwälzungen hervorgerufenen Verfassungen Frankreichs enthalten denn auch in der Mehrzahl sowohl die berufliche wie die außerberufliche Immunität der Abgeordneten. Zuletzt ausgesprochen und noch heute in Geltung finden wir sie in der loi constitutionelle sur les rapports des pouvoirs publics vom 16. Juli 1875 (Art. 13, 14) [10]).

Das französische Parlament hat also im wesentlichen dasselbe Recht auf Immunität der Abgeordneten wie das englische, allerdings steht der französischen Volksvertretung keine eigentliche Gerichtsbarkeit gegen ihre Mitglieder zu.

Die belgische Verfassung von 1831 wurde um die Mitte des vergangenen Jahrhunderts als die konsequenteste konstitutionell-monarchische Staatsverfassung angesehen; sie hat auf alle seit dieser Zeit entstandenen Staatsverfassungen einen mehr oder weniger großen Einfluß geübt. In Belgien wurden dabei die Ideen der Volkssouveränität, der Volksrepräsentanz und der Teilung der Gewalten im Anschluß an die französischen Lehren rezipiert. Die Redefreiheit der Volksvertretung wurde durch Art. 44 gewährleistet, der mit Rücksicht auf die Rolle, die er für unsere Verfassung gespielt hat, hier im Wortlaut wiedergegeben sei:

aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions [11]).

An Disziplinarstrafmitteln kennt das belgische Recht ähnliche wie das französische; eine Verschärfung desselben gegen früher hat am 29. Januar 1897 stattgefunden, indem seit dieser Zeit sowohl der Verweis mit Eintragung in das

---

10) Vgl. Hubrich a. a. O. S. 117.

11) Wie vorbildlich diese Bestimmung für das preußische Recht gewesen ist, wird unten erörtert werden.

Sitzungsprotokoll wie auch zeitweiser Ausschluß von den Sitzungen zulässig ist [12]).

Deutschland hatte zu der Zeit, als England schon die berufliche Immunität des Abgeordneten als ein gesetzlich anerkanntes, wohlbegründetes Institut besaß, nichts ähnliches aufzuweisen. Man sprach allerdings auch bei den Landständen von der Freiheit der landständischen Stimme. Diese Freiheit hatte aber wenig mit einer beruflichen Unverantwortlichkeit des Abgeordneten zu tun. Ihr Inhalt bestand darin, daß „Eingriffe des Landesherrn und der von ihm abhängigen Behörden bei mißfälligen Äußerungen der Stände“ [13]) nicht statthaft, das Einschreiten der ordentlichen Gerichte dagegen bei strafbaren Handlungen derselben zulässig sein sollten.

Auch diese bescheidene Freiheit blieb nicht einmal unangefochten. Sehr oft mußten die Landstände sich die Willkür der Fürsten gefallen lassen, und ihr Bestreben ging nur dahin, sich den ordentlichen Rechtsweg offen zu halten. Solange das Reichskammergericht bestand, hatten die Stände an ihm noch eine Stütze gegen die Willkürakte der Fürsten. Mit seiner Auflösung aber verloren sie den letzten Schutz, und sie wurden schließlich durch die Staatsoberhäupter, denen nunmehr die Souveränität zukam, größtenteils beseitigt [14]). Nach dem Freiheitskriege erwachte wieder der Gedanke an eine Vertretung der Nation in Deutschland. Man dachte an eine Einführung von Landständen, allerdings, durch die konstitutionellen Lehren beeinflußt, in anderer Form als 200 Jahre zuvor. Man verkündete die Lehre vom Repräsentativstaat. Jeder einzelne Abgeordnete sollte Vertreter des ganzen Volkes, sowie an Instruktionen und Äußerungen nicht gebunden sein, und vollständige Redefreiheit haben. Die Regierungen zeigten sich aber

12) Hubrich a. a. O. S. 402, 403.
13) Meyer-Anschütz a. a. O. (1905) S. 336.
14) Vgl. Gierke, Genossenschaftsrecht Band 1 S. 817.

diesen Wünschen wenig willfährig, und so enthalten denn die ersten deutschen Verfassungen überhaupt keine garantierenden Bestimmungen über eine volle berufliche Immunität der Abgeordneten.

In der bayrischen Verfassung erst und in der preußischen Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 finden wir die berufliche Immunität der Abgeordneten nur durch die Disziplin der Kammern beschränkt, so daß also die Parlamentsmitglieder für Berufsäußerungen, bei Innehaltung der ihren Beruf kennzeichnenden äußeren Formen, außerhalb des Hauses nicht zur Rechenschaft gezogen werden können.

Andere deutsche Verfassungen sahen strafrechtliche Verfolgung der Abgeordneten wegen beruflicher Äußerungen teils unbedingt, teils bedingt vor.

Die Frankfurter konstituierende Nationalversammlung nahm sich ebenfalls wie die preußische Verfassung den Art. 44 der belgischen Verfassung zum Vorbilde und führte dementsprechend die unbedingte berufliche Immunität der Abgeordneten ein. So enthielt § 120 der Reichsverfassung vom 28. März 1849 den Wortlaut, den wir heute in Art. 30 RV. finden. Zunächst ging er aus der Reichsverfassung von 1849 in das preußische Gesetz betreffend die Wahlen für den Reichstag des Norddeutschen Bundes vom 15. Oktober 1866, und von da in die heutige Reichsverfassung über.

Bei der Beratung des Strafgesetzbuchs für das Deutsche Reich vom 15. Mai 1871 wurde der § 11 StGB. aufgenommen, der die verschiedenen partikulären Bestimmungen der einzelnen Bundesstaaten über die berufliche Immunität der Volksvertreter durch eine einheitliche Regelung ersetzte [15]).

Der erste deutsche Rechtslehrer, der das Immunitätsrecht der Abgeordneten hinsichtlich ihrer parlamentarischen

---

15) Über die Entstehung und die Tragweite des § 11 wird unten gehandelt werden.

Berufstätigkeit wissenschaftlich zu begründen versuchte, war der Heidelberger Professor K. S. Zachariae[16]). Nach seiner von vielen alten Staatsrechtslehrern geteilten Anschauung ist das Gesetz der einzige Maßstab des Rechts für die Mitglieder des Staates als solche. Es wäre nun aber widersinnig, wenn die zur Ausübung der gesetzgebenden Gewalt in die Volksvertretung berufenen Personen, die die juristischen Vertreter des Volkes seien, für das, was sie in dieser ihrer Eigenschaft getan haben, zur Verantwortung gezogen werden könnten, so daß sie nach Zachariae schon kraft ihrer Stellung immun sein müßten.

Nach der heutigen Staatsrechtslehre bildet das Volk keine juristische Person im Gegensatz zum Staate. „Der Staat ist das organisierte Volk“[17]). Der Staat, der allein Rechtspersönlichkeit hat, gibt seinen Willen durch die durch das Staatsgrundgesetz geschaffenen Organe kund. Da diesen Organen keine Herrschergewalt zusteht, so gibt die Stellung der diesen Organen angehörenden Mitglieder als solche ihnen kein Recht auf Redefreiheit; diese beruht vielmehr auf besonderen Rechtsvorschriften, die aus politischen Gründen zur Sicherung einer ungestörten Berufstätigkeit gegeben sind[18]).

## § 2.

### Der Beamte als Abgeordneter in der Entwicklungsgeschichte und im heutigen Recht.

Werfen wir zunächst einen kurzen Blick in die Geschichte, so finden wir in der französischen Konstitution von 1791, daß die öffentlichen Beamten fast durchweg von

16) Siehe seine ausführliche Arbeit im Archiv für zivilistische Praxis Band 17 S. 173 ff.

17) Gierke, Genossenschaftsrecht Bd. 1 S. 830.

18) Eine ausführliche Darstellung der Doktrin in Deutschland gibt Hubrich a. a. O. im § 10 (S. 248 ff.).

einer Tätigkeit als Parlamentarier ausgeschlossen waren, aus der Erwägung heraus, daß die zum Gehorsam verpflichteten Beamten nicht geeignete Mitglieder einer souveränen Körperschaft seien. Eine Ausnahme hiervon, d. h. wählbar waren nur die richterlichen Beamten[1]), aber auch bei diesen waren gewisse Kautelen dadurch geschaffen, daß während ihrer Parlamentariertätigkeit ihr Richteramt ruhte. Später wurde dieser Standpunkt eine zeitlang sehr gemildert; insbesondere hatten zu den Parlamenten Napoleons I. die Beamten ungehindert Zutritt, weil sie infolge ihrer Abhängigkeit willfährige Elemente in der Hand der Regierung waren. Diese Abhängigkeit führte aber dahin, daß nach und nach wieder mehr Beamtenkategorien von der Wählbarkeit ausgeschlossen wurden[2]).

Eine ähnliche Entwicklung finden wir in der Parlamentsgeschichte Englands[3]).

In Deutschland drückte am Eingang des neunzehnten Jahrhunderts die von Napoleon dem neuen Königreich Westfalen gegebene Verfassung auch einer Reihe anderer Einzelstaaten ihren Stempel auf[4]). Nach dem Sinne dieser Verfassungen — mit wirklich konstitutionellem Geiste hatten diese Scheingebilde von Verfassungen allerdings wenig zu schaffen — war den Beamten die Wählbarkeit nicht versagt, nur bedurften sie zum Eintritt ins Parlament der Erlaubnis ihrer Regierungen. Dieser Urlaub wurde allerdings regelmäßig bewilligt, da die Regierung der Gesinnungstreue ihrer

---

1) Gerade über die Zweckmäßigkeit der Wählbarkeit dieser Kategorie von Beamten haben sich später, wie unten (S. 19, 23) ausführlicher erwähnt werden wird, die Ansichten im allgemeinen recht geändert.

2) Vgl. hierüber C l a u ß a. a. O. S. 11 f. und S. 120.

3) Vgl. C l a u ß S. 8 ff.

4) Vgl. derselbe S. 39 ff.; eine eingehende Darstellung der Entwicklung in den deutschen Staaten gibt C l a u ß' Schrift S. 60 ff.

Beamten im Parlamente bei ihrer Abhängigkeit gewiß war. Und wenn auch in dem einen oder anderen Lande diese oder jene Beamtengruppe, insbesondere die niederen Lokalbeamten — und die Richter[5]), von der Wählbarkeit ausgeschlossen wurden[6]), im Prinzip blieb die Wählbarkeit der Beamten aufrechterhalten. Allmählich führte in einzelnen Staaten das Auftreten der Beamten im Parlament zu Unzuträglichkeiten, und so versagten verschiedentlich die Regierungen den Beamten die Genehmigung zum Eintritt durch Urlaubsverweigerung[7]).

Die Stürme der Pariser Februarrevolution führten auch in vielen deutschen Staaten nach mehr oder weniger langen Kämpfen einen Umschwung in der Weise herbei, daß man den Beamten ungehinderten Eintritt ins Parlament gestattete, ohne daß sie hierzu Urlaub von ihrer Regierung einzuholen brauchten, oder aber daß diese Urlaubseinholung nur noch formelle Bedeutung hatte, derart, daß die Genehmigung nicht versagt werden durfte und lediglich gewissermaßen eine Mitteilung an die Regierung enthielt, damit diese daraufhin die entsprechenden Maßnahmen zur Stellvertretung der betreffenden Beamten vornehmen konnte.

Bevor wir nun auf das heute geltende Recht näher eingehen, wollen wir die Frage aufwerfen, ob es wünschenswert ist, wenn der Gesetzgeber einem Beamten die Möglichkeit nicht verwehrt, neben dieser seiner Stellung der Volksvertretung als Abgeordneter anzugehören.

Die Ansichten hierüber gehen weit auseinander.

---

5) Man befürchtete, daß die politischen Anschauungen die Unparteilichkeit der Richter beeinflussen würden (vgl. unten S. 23).

6) Vgl. Clauß a. a. O. S. 52, 49.

7) z. B. in Württemberg (vgl. Clauß a. a. O. S. 108) und in Baden, wo sie sogar eine Ministerkrisis zur Folge hatten (vgl. Clauß S. 114 ff.).

Auch die, die den Eintritt von Beamten ins Parlament befürworten[8]), verkennen die damit verbundenen Schwierigkeiten und Nachteile nicht[9]), und nach ihren Erwägungen glaubt man eher, daß sie für den Ausschluß als für den Eintritt von Beamten sich entscheiden werden. In erster Linie wird sowohl in alten[10]) wie in neuen[11]) Werken die Beteiligung der Beamten im Parlament mit Rücksicht auf ihre vielseitige und umfassende Bildung als notwendig bezeichnet. Insbesondere seien Juristen als Kenner des Staatswesens und seiner Einrichtungen, praktisch erfahren in Staatsgeschäften, die zur Bewertung der bestehenden Verhältnisse und zur Behandlung schwieriger gesetzgeberischer Fragen geeigneten Leute, nach Clauß „ein Gesichtspunkt, auf den in der Zusammensetzung der repräsentativen Organe meist nur wenig Rücksicht genommen wird“[12]).

Durch ihre Doppelstellung im Verkehr mit der Regierung und mit den verschiedenen Volksklassen seien dann die Beamten als Parlamentarier leichter imstande, die beiderseitigen Interessen unparteiisch und richtig gegeneinander abzuwägen. Andererseits sei auch eine bessere Gewähr dafür gegeben, daß die Gesetze von den Beamten im Sinne des Gesetzgebers angewandt würden, wenn sie an

---

8) Vgl. insbes. Sarwey, Der Staatsdienst und der Stand der Staatsdiener in Kleinstaaten (Zeitschr. f. d. gesamte Staatswissenschaft Bd. 6 S. 657); Clauß a. a. O. S. 13 ff., insbesondere S. 16, S. 187, 188; v. Rönne, Staatsrecht der preußischen Monarchie S. 314 Anm. 5.

9) Siehe darüber unten S. 25 ff.

10) Sarwey.

11) Clauß a. a. O. S. 17.

12) Clauß hat hierbei wohl die gegensätzliche Auffassung von v. Martitz (Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes) S. 81, die dieser in Anm. 74 mit einem treffenden, unten (S. 21) erwähnten Beispiel aus der Praxis belegt, übersehen.

ihrer Schaffung tätigen Anteil genommen hätten. Hinzu käme noch das beim Beamten besonders ausgeprägte Pflichtbewußtsein, das Gewähr für fleißige Mitarbeit und sorgfältige Überlegung bei entscheidenden Fragen böte.

Schließlich sei der Beamte von wirtschaftlichen Erwägungen nicht so abhängig, wie der Privatmann, und auch aus diesem Grunde sei er der unbefangenere Parlamentarier[13]).

Es kann schon sehr zweifelhaft sein, ob das Hauptargument (die Bildung der Beamten) in früheren Zeiten durchschlagend war, wenngleich die oben zitierten Schriftsteller dies behaupten. Denn, wie Martitz[14]) ausführt, ist dem Bedürfnis nach Fachmännern in der Volksvertretung durch die Zulassung der Beamten in recht zweifelhafter und ungenügender Weise abgeholfen worden, da z. B. das preußische Abgeordnetenhaus während seiner Legislaturperiode von 1862—66 trotz zahlreicher Richter wichtige Gesetzentwürfe nur in sehr mangelhafter Weise erledigte.

Sehen wir uns die derzeitigen Parlamente an!

Das Abgeordnetenhaus weist nach dem neuesten Plate[15]) 227 Beamte, das sind über die Hälfte aller Abgeordneten, auf[16]). Hiervon sind ca. 90, d. h. $^1/_5$ der Abgeordneten Juristen (Verwaltungs- und Justizbeamte).

---

13) Im Ergebnis übereinstimmend Thudichum a. a. O. S. 153/54 Anm. 4, der den Ausschluß der Beamten aus dem Parlament solange für nachteilig hielt, als die meisten deutschen Staaten noch keine freie Advokatur hätten, und die Selbstverwaltung so wenig entwickelt sei, daß hauptsächlich die Beamten tiefere Bildung besäßen.

14) a. a. O. S. 81 Anm. 74.

15) Handbuch des preußischen Abgeordnetenhauses S. 340 f.

16) Einbegriffen sind hier Verwaltungs-, Justiz-, Kommunalbeamte, Lehrer und Offiziere, ausgenommen Notare, Geistliche, Privatbeamte.

Ähnlich liegen die Verhältnisse im Reichstag[17]).

Ein Blick in die Parlamentsberichte lehrt[18]), wie selbst von Seiten der Abgeordneten die Klagen über die gesteigerte Redelust und die verminderte positive Arbeit laut werden[19]). Und dabei, wie unklar und mißverständlich ist die Form vieler heutiger Gesetze, von ihrem materiellen Inhalt ganz zu schweigen[20]). Trotz der großen Anzahl von gebildeten Beamten!

Was überhaupt das Argument der Bildung der Beamten anlangt, so kann es nicht mehr in der heutigen Zeit ziehen[21]), in der man allgemein von einer „Proletarisierung des Akademikerberufes" spricht, in der die Bildung längst Allgemeingut, jedenfalls nicht mehr Alleingut der Beamten

---

17) Die Daten des Reichstags habe ich nicht zusammenstellen können, da das „Handbuch des Reichstags" keine Statistik seiner Mitglieder nach Berufen enthält.

18) Vgl. z. B. die Geschäftsordnungsdebatte im Abgeordnetenhaus am 9. Mai 1914; eine ähnliche Debatte spielte sich auch im Reichstag ab.

19) Bemerkenswert war die Feststellung des Präsidenten, des Grafen von Schwerin-Löwitz, daß das Abgeordnetenhaus für die Beratung des Etats früher 30, in der letzten Legislaturperiode 50 und jetzt ca. 75 Tage gebraucht habe. Die lange Beratung des diesjährigen Etats zeitigte im Herrenhaus am 19. Mai die scherzhafte Anfrage eines Mitgliedes zur Geschäftsordnung, „ob Nachrichten vorliegen, aus denen hervorgeht, ob das Abgeordnetenhaus noch in diesem Jahre die Etatsberatung zu beendigen beabsichtigt".

20) Hierauf würde man im einzelnen nicht eingehen können, ohne ins Politisieren zu verfallen, aber erwähnt sei doch, daß die 1911 eingeführte Reichswertzuwachssteuer mit Rücksicht auf die durch sie hervorgerufenen wirtschaftlichen Schäden nach 2jährigem Bestehen wieder beseitigt wurde; übrigens war auch die Fassung des Gesetzes eine ungemein schwer verständliche und gab zu vielen Streitigkeiten Anlaß.

21) Dies gbt Clauß S. 187 zu, und doch verwertet er das Argument für seine Ansicht.

ist. Warum Clauß meint [22]) — und auch dieses Moment spricht bei seiner Entscheidung zugunsten der Beamten mit — daß gerade Rechtsanwälte, bei aller Anerkennung ihrer für den Volksvertreter vorteilhaften Eigenschaften, „vermöge ihrer Berufstätigkeit im allgemeinen leichter geneigt sein werden, über einseitigen Parteibestrebungen das Interesse der Allgemeinheit zu vergessen", ist nicht recht verständlich. Jeder Parlamentarier — und sei er noch so gebildet und geistig hochstehend, sei er Beamter, sei er Privatmann — wird, was auch nur natürlich ist, sich fast durchweg von einseitigen Parteibestrebungen leiten lassen, zumal er doch gerade hierbei der Allgemeinheit am besten zu dienen meint.

Als schlagendstes Beispiel gegen Clauß sei angeführt, daß Richter — Beamte, die alle von Clauß erforderten Eigenschaften in sich vereinigen — schon in früherer Zeit [23]) von parlamentarischer Tätigkeit ausgeschlossen wurden, da ihre Beteiligung an den Parteikämpfen auf sie mehr zurückwirke, als mit ihrer Unparteilichkeit vereinbar sei. Diese Ansicht vertrat auch Fürst Bismarck in so hohem Grade, daß er, der zwar überhaupt ein Gegner der Beamten als Parlamentarier war, bei der Beratung der Verfassung des Norddeutschen Bundes, deren Entwurf die Wählbarkeit der bundesstaatlichen Beamten ausschloß [24]), ein Amendement des Grafen von der Schulenburg für annehmbar erklärte, das wenigstens die Wählbarkeit der geistlichen und richterlichen Beamten ausschloß [25]) Denn diese würden bei ihren Urteilen zu leicht von politischen Erwägungen geleitet [26]).

---

22) a. a. O. S. 188. 23) Siehe oben S. 19.

24) Siehe darüber unten S. 26.

25) Rede des Fürsten Bismarck vom 28. März 1867, abgedr. in Horst Kohl III S. 254 ff.

26) Bismarck belegt seine Ansicht mit einem ihn selbst betreffenden Beispiel. Danach habe er verschiedene strafgericht-

Was ferner die Ansicht anlangt, daß der Beamte von wirtschaftlichen Erwägungen nicht so abhängig sei wie der Privatmann, so widerspricht sich Clauß selbst, wenn er zugibt[27]), daß ein gewisser Grad tatsächlicher Abhängigkeit von der Regierung auch im Privatleben vorliegt, indem der Ehrgeiz, befördert zu werden, und der Wunsch nach Vermehrung seines Diensteinkommens die Meinungsäußerung die Beamten im Parlament beeinflussen kann. Auch dies ist ein Argument, das zum Ausschluß der Beamten aus dem Parlament führen muß. Denn nichts ist für ein Staatswesen nachteiliger als ein korruptes Beamtenheer. Und es läßt sich nicht vermeiden, daß die Regierung einen Beamten zu beeinflussen versucht, resp. einen ihre Politik nicht unterstützenden Beamten in irgend einer Weise maßregelt. Man wird solches Vorgehen, wofern man es nicht von einem allzu einseitigen Parteistandpunkte aus betrachtet, nicht einmal mißbilligen können; handelt die Regierung dabei doch nur so, wie jeder Privatmann verfährt, der einen ihm nicht genehmen Angestellten einfach entläßt, und muß sie doch auch so handeln, soll nicht das Verhältnis von Regierung zu ihrem untergebenen Beamten vollkommen verändert werden. Aber selbst wenn eine Regierung ihren Beamten in keiner Weise zu beeinflussen versucht, wird es für ihn schwer sein, sich völlig von dem Gefühl seiner Abhängigkeit loszusagen, und auch wenn er, von jeder Beeinflussung befreit, seine Ansicht im Parlament äußert, wird er beim Volk doch leicht in den Verdacht kommen, daß seine Stellungnahme zu irgend einer Frage von seinem Verhältnis zur Regierung beeinflußt sei[28]). Um solches Mißtrauen zu

liche Urteile gelesen, in denen den wegen Beleidigung seiner Person Angeklagten mildernde Umstände zugebilligt seien, weil sie — vom politischen Standpunkte aus betrachtet — recht hätten.

27) a. a. O. S. 13.

28) Denselben Gedanken entwickelt Sarwey a. a. O. S. 657, ohne jedoch mit Rücksicht auf die Bildung der Beamten unseren Schluß zu ziehen.

vermeiden, sollten Beamte vom Parlament ausgeschlossen sein. Man kann hier u. E. nicht mit Fug einwenden[29]), daß es ja im Belieben der Wähler stände, ob sie einen Beamten ins Parlament wählen wollen. Ganz abgesehen davon, daß es häufig zweifelhaft ist, ob ein Wahlergebnis dem wirklichen Willen der Mehrheit der Wähler entspricht[30]), vertritt ein Abgeordneter nur einen Wahlkreis. Nun muß sich zwar jeder Abgeordnete gefallen lassen, daß seine Nichtwähler ihrer Unzufriedenheit mit ihm Ausdruck geben, aber das Volk ist hierzu umso eher geneigt, wenn es sich um einen Beamten der Regierung handelt.

Ferner hat die Regierung darum ein erhebliches Interesse an der Ausschließung der Beamten vom Parlament, weil ein zeitweiliges Ausscheiden der Beamten aus ihrem Dienste zwecks Erfüllung ihrer Parlamentarierpflichten störend auf den Gang ihrer Dienstgeschäfte einwirkt. Ein Stellvertreter muß mit nicht unerheblichen Kosten herangezogen werden, und ehe er sich in das Amt eingearbeitet hat, vergeht unter Umständen lange Zeit, und währenddessen ist der Geschäftsgang gestört. Man verkenne auch nicht, welche wichtige Rolle die Kostenlast für die Regierung spielt[31]); kein Geschäftsmann kann eine sorgfältigere und genauere Kontrolle über seine Ausgaben führen als der Staat[32]).

---

29) Wie es Clauß a. a. O. S. 14 tut.

30) Man denke an Wahlbeeinflussungen, wobei häufig schon die Stellung des Kandidaten als Beamten einen großen Druck ausübt, sowie an den Fall, daß ein Wähler zwar einer bestimmten Partei seine Stimme geben will, und darum den von dieser Partei aufgestellten Kandidaten, einen Beamten, wählt, ohne ihm persönlich mit Rücksicht auf seine Beamteneigenschaft volles Vertrauen zu schenken.

31) Über die Frage der Kostentragung siehe noch unten S. 27.

32) Wie oft erlebt z. B. ein Richter noch nach Jahren Beanstandungen einer Dienstkostenrechnung und häufig um Beträge,

Schließlich könnte noch die Besorgnis geltend gemacht werden, daß die Beamten im Parlament vielleicht den partikularistischen Anschauungen ihrer Bundesregierungen Ausdruck geben würden[33]).

Aus allen diesen Erwägungen ist u. E. der gesetzliche Ausschluß der Beamten von der Tätigkeit als Parlamentarier wünschenswert[34]).

Der Regierungsentwurf der Reichsverfassung bezw. norddeutschen Bundesverfassung enthielt, wie oben S. 23 erwähnt, die Bestimmung, daß Beamte im Dienste eines Bundesstaats nicht wählbar seien[35]). Diese Bestimmung wurde vom Reichstag abgelehnt, und die aus Art. 78, II PrVerfUrk. entlehnte Bestimmung eingefügt, daß Beamte zum Eintritt in den Reichstag keines Urlaubs bedürfen[36]). Demnach bedürfen die Beamten keinerlei Erlaubnis ihrer Regierung mehr. Sie können ihre Dienstgeschäfte aufgeben, ihre gesetzlich statuierte Residenzpflicht erlischt, und auf

---

deren Geringfügigkeit zu dem Zeitaufwand der Nachrechnung und der umfangreichen Schreibarbeit in keinem Verhältnis steht.

33) Diese Befürchtung äußerte wenigstens Fürst Bismarck a. a. O. S. 252.

34) Im Ergebnis übereinstimmend u. a. Fürst Bismarck a. a. O.; v. Mohl (Staats-Völkerrecht und Politik I S. 346), unbedingt jedenfalls für die mittleren und unteren Beamten; auch Martitz a. a. O. S. 79 ff. Weshalb Martitz meint, daß der Beschluß des verfassungsgebenden Parlaments auf Abänderung des Regierungsvorschlages aus dem Gesichtspunkte zu rechtfertigen sei, daß hervorragende Parlamentarier der damaligen Zeit dem Beamtenstande angehörten, ist nicht recht verständlich. Eine Verfassung soll doch längere Lebensdauer als ihre Schöpfer haben!

35) Die Begründung dieser Bestimmung ergibt sich aus Bismarcks oben mitgeteilten Anschauungen.

36) Von den gegenwärtigen deutschen Verfassungen erklärt übrigens keine allgemein die Beamten zum Eintritt ins Parlament für unfähig; nur vereinzelt finden sich in manchen Punkten Beschränkungen (vgl. hierüber ausführlich Grotefend, Deutsches Staatsrecht der Gegenwart S. 577/78).

ihre Mitteilung an die Regierung von ihrer Wahl muß diese für einen Stellvertreter sorgen.

Wer die Kosten für diesen zu tragen hat, hat die Verfassung nicht geregelt. Ein Antrag auf Aufnahme einer Bestimmung, daß der Beamte sie nicht zu tragen habe, wurde vom Reichstag abgelehnt, und hieraus folgern manche[37]), daß der Beamte die Kosten selbst zu tragen habe[38]). Es ist nicht zu leugnen, daß im allgemeinen solche Argumentation viel für sich hat. Im vorliegenden Falle sprechen allerdings juristische Erwägungen dagegen.

Der im Zivilrecht vielleicht anwendbare Satz, daß mangels Leistung des Beamten auch keine Gegenleistung der Regierung in Form der Gehaltszahlung zu erfolgen brauche, kann für das öffentliche Recht nicht ohne weiteres angewendet werden. Durch die Anstellung hat der Beamte ein Recht auf Gehalt erworben, und dieses kann ihm nur im Rechtswege wieder entzogen werden. Wenn nun der ins Parlament gewählte Beamte seinen dienstlichen Verpflichtungen infolge dieser Wahl nicht nachkommt, so ist er verfassungsmäßig davon befreit, und kein Gericht kann ihm mangels besonderer gesetzlicher Regelung sein Gehalt entziehen oder ihm die Kosten seiner Stellvertretung auferlegen[39]). In diesem Sinne hat auch für die Reichsbeamten das Reichsbeamtengesetz[40]) die Frage gelöst, und schon vorher war für Preußen für unmittelbare Staatsbeamte durch Beschluß des Staatsministeriums vom 24 Oktober 1869 die gleiche Entscheidung ergangen.

---

37) So Hiersemenzel a. a. O.

38) v. Martitz a. a. O. S. 82 Anm. 74 bezeichnet diese Argumentation ohne Angabe von Gegengründen als unrichtig; ebenso Laband a. a. O. I S. 336 Anm. 2; Dambitsch, Komm. z. RV. II zu Art. 21.

39) Ebenso v. Rönne a. a. O. S. 316 ff., Seydel, Komm. I, 4 zu Art. 21.

40) § 14, II des Gesetzes.

Für die in den Landtag eines Einzelstaates gewählten Reichsbeamten ist eine Regelung darüber nicht getroffen, ob der Beamte Urlaub einholen müsse. Der Staatssekretär des Reichspostamts hat daher in einem jüngst zur Entscheidung gekommenen Falle die Urlaubseinholung für erforderlich gehalten[41]). Es ist nicht zu verkennen, daß er sich hierbei mit einer Erklärung, die Graf von Posadowsky am 13. Mai 1907 im Reichstag abgegeben[42]), teilweise in Widerspruch gesetzt hat, nach der solche Verhältnisse, wenigstens soweit der Reichsbeamte in den Landtag seines „Heimatstaates" gewählt würden, nach § 19 Reichsbeamtengesetz zu beurteilen seien. Es kann dahingestellt bleiben, ob die von Posadowsky vertretene Auffassung vielleicht darum der Billigkeit entspricht, weil es unrecht erscheint, den Reichsbeamten schlechter zu stellen als den Landesbeamten, aber mangels gesetzlicher Regelung kann der Auffassung des Staatssekretärs des Reichspostamts Berechtigung nicht abgeprochen werden.

Welche Beamtenkategorien unter Art. 21, II Reichsverfassung fallen, werden wir unten erörtern. Der Zweck dieser Bestimmung ist, den Wählern Gelegenheit zu geben, sich darüber zu äußern, ob der von der Regierung Begünstigte auch weiter ihr Vertrauensmann sein soll; seine

---

41) Siehe darüber den Bericht in der Vossischen Zeitung vom 23. April 1914 unter dem Titel: „Eine parlamentarische Doktorfrage".

42) Vgl. Sten. Bericht des Reichstags 1907 II S. 1598. Die Erklärung Posadowskys ist allerdings unklar; es ist nicht recht zu ersehen, was er unter „Heimatsstaat" verstehen will. Staatsrechtlich besteht doch die Möglichkeit, daß jemand nacheinander die Staatsangehörigkeit aller Bundesstaaten erwirbt. Oder will er unter „Heimatsstaat" den Geburtsstaat verstehen? Dann würde der eine zweite Staatsangehörigkeit besitzende Reichsbeamte, der ins Parlament dieser Angehörigkeit gewählt wird, Urlaub erbitten müssen, während er in seinem Geburtsstaate davon befreit wäre.

Wiederwahl wird durch Art. 21, II Reichsverfassung keinesfalls ausgeschlossen.

Nach der Praxis ist dauernde Verwendung im Reichs- oder Staatsdienst Voraussetzung der Anwendung von Art. 21, II Reichsverfassung [43]). Die Gehaltserhöhung als solche ist bedeutungslos; nur wenn sie mit einem neuen Amt verbunden ist, rechtfertigt sich die Anwendung von Art. 21, II RV.

Der Verlust des Mandats — Sitz und Stimme sind in Art. 21, II vollkommen gleichbedeutende Ausdrücke — tritt unstreitig ipso iure in dem Zeitpunkt ein, in dem die Annahme des Amts sich verwirklicht, d. h. also am Tage des Eintritts in das neue Amt [44]). Eine nach diesem Zeitpunkte vom Abgeordneten abgegebene Stimme würde also ungültig sein.

Zu bemerken ist noch, daß in Zweifelsfällen über das Vorliegen der Voraussetzungen von Art. 21, II RV. nur der Reichstag selbst entscheidet, da er nach Art 27 RV. die Legitimation seiner Mitglieder zu prüfen und über sie zu entscheiden hat. Festzuhalten ist aber, daß auch in solchem Falle die Entscheidung des Reichstags nur einen feststellenden Charakter hat, während der Verlust des Mandats, wie oben erwähnt, bereits kraft Gesetzes eingetreten sein kann.

## § 3.

### Der Begriff des Beamten in Art. 21 RV.

Ein allgemeiner Beamtenbegriff ist weder reichs- noch landesgesetzlich festgelegt; er ist daher in der Theorie bestritten; auch die Praxis schwankt und ist zu einer sicheren Feststellung des Begriffs bisher noch nicht gelangt. Diese

43) Eine Aufzählung von Ämtern und Titeln, welche die Praxis hierher zählt und nicht hierher rechnet, gibt Dambitsch, Komm. VI zu Art. 21.

44) Vgl. auch Rauchalles, Komm. Anm. zu Art. 21, II.

zu treffen, dürfte auch schwer sein, da die Voraussetzungen, aus denen der Beamtenbegriff vielleicht zusammenzustellen wäre (z. B. der öffentliche Dienst und das Anstellungsverhältnis) ihrerseits nicht feststehen.

Es muß daher die häufig zweifelhafte Frage, ob jemand Beamter im Sinne des Staatsrechts ist, in jedem Falle unter Berücksichtigung der besonderen Tatumstände getroffen werden [1]). Da es an einem feststehenden Beamtenbegriff fehlt, so herrscht, zumal die Entstehungsgeschichte des Art. 21, I keine sicheren Anhaltspunkte gewährt, auch Streit darüber, welche Beamtenkategorien unter diese Bestimmung fallen.

Zwar ist man sich darüber einig, daß die Reichs- und unmittelbaren Staatsbeamten zu den durch Art. 21, I privilegierten Kategorien gehören.

Und man wird andererseits ernstlich nicht darüber streiten können, daß die Legion der „Privatbeamten" nicht unter die durch Art. 21, I betroffene Kategorie von Beamten gehört; denn unmöglich konnte und wollte der Gesetzgeber in so tief einschneidender Weise in wohlerworbene Privatrechte eingreifen.

Mit Recht streitig ist jedoch die Frage, ob Art. 21, I auch auf die Kommunalbeamten und Kirchendiener Anwendung findet.

Seydel [2]) und mit ihm Dambitsch [3]) meinen mit Rücksicht auf die Entstehungsgeschichte des Art. 21 und eine dabei gefallene Äußerung des Fürsten Bismarck folgern zu können, daß die Geistlichen unter Art. 21 fallen sollten [4]); rechne man aber diese hinzu, so könne man die Kommunalbeamten und Lehrer nicht ausschließen.

---

1) Vgl. RG. bei Gruchot Bd. 39 S. 1035.

2) Seydel, Komm. zur RV. Anm. I zu Art. 21 und Annalen des Deutschen Reichs 1880 S. 404. .

3) a. a. O. Anm. IV zu Art. 21.

4) Auch v. Mohl (Das deutsche Reichsstaatsrecht) S. 349, von Rönne (Staatsrecht des Deutschen Reichs) S. 247 rechnen

Es mag zugegeben werden, daß diese Schlußfolgerung vielleicht berechtigt wäre, wenn wirklich die Geistlichen unter Art. 21, I fallen würden. Aber wenn man auch früher wegen der engen Verbindung von Staat und Kirche die Geistlichen als Beamte behandeln konnte, so haben sie doch jetzt eine durchaus andere Stellung als früher, so daß man u. E. dem Wortlaut der Verfassung Gewalt antun müßte, wollte man die Geistlichen unter Art. 21 mitbegreifen [5]).

Geht man auf den Ursprung des Art. 21 zurück, so findet man in den analogen Bestimmungen des Reichswahlgesetzes von 1849 § 6 und im Preußischen Bundeswahlgesetz von 1866, daß „Personen, die ein öffentliches Amt bekleiden", zum Eintritt in ein Volkshaus keines Urlaubs bedürften; hierunter waren auch Gemeindebeamte und Kirchendiener verstanden [6]). Aus dem bewußt engeren Wortlaut des Art. 21 wird vielleicht geschlossen werden können, daß hier die letzteren Kategorien fortfallen sollten, einen Schluß, den z. B. Thudichum [7]) auch mit aller Bestimmtheit zieht. Die Seydelsche Argumentation [8]), daß, da Art. 21 nicht dem Regierungsentwurf entstamme, sondern auf Antrag der Abgeordneten eingefügt sei, es nicht wahrscheinlich sei, daß die Bestimmung gegen das Reichswahl-

---

Geistliche hierher. Ebenso meint Reincke, Komm. zur RV. Anm. a zu Art. 21, daß bei der Allgemeinheit des Ausdrucks „Beamte" darunter alle öffentlichen unmittelbaren oder mittelbaren Beamten des Reichs und der Bundesstaaten zu verstehen seien. Warum Reincke dann „bei der Allgemeinheit des Ausdrucks Beamte" die Privatbeamten ausnehmen will, ist nicht einzusehen.

5) Ebenso Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 1899 S. 402, Thudichum (Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes) S. 154.

6) Vgl. hierüber näheres bei Thudichum a. a. O. S. 153/54 und die Anmerkungen daselbst.

7) a. a. O. S. 154.

8) Seydel, Annalen S. 404.

gesetz von 1849 einen Rückschritt bedeuten solle, ist nicht durchgreifend. Gerade der Umstand, daß die verbündeten Regierungen zunächst von solcher Bestimmung nichts wissen wollten, spricht dafür, daß mindestens dieses verfassungsgebende Organ eine möglichst enge Auslegung wünschte.

Art. 21, I stellt die Erklärung der verbündeten Regierungen dar, daß ihre gemeinsamen, d. h. Reichsbeamten sowie ihre speziellen Landesbeamten ohne besondere Beurlaubung in den Reichstag entsandt werden könnten, wofern sie von der Mehrheit der Wählerschaft dazu berufen würden. Weitere Zugeständnisse in bezug auf andere Beamtenkategorien, insbesondere Kommunalbeamte, wollten und konnten die verbündeten Regierungen nicht machen, ohne dabei in fremde Rechtssphären einzugreifen. Für nicht zutreffend halten wir allerdings das von Rauchalles[9]) vorgebrachte Argument, daß die Bestimmung des Art. 21 schon deswillen nicht auch andere, insbesondere Kommunalbeamte einschließe, weil dieser Zweck des Art. 21 durch die Anstellungsbedingungen, die ein Verbot der Annahme des Mandats enthalten könne, ausgeschlossen werden könne. Einmal ist diese Bemerkung unlogisch, weil man einer Gesetzesbestimmung nicht darum einen bestimmten Sinn absprechen darf, weil dieser Sinn vertraglich ausgeschlossen werden kann. Sodann aber enthält Art. 21 als ius publicum ius cogens derart, daß eine Vertragsbestimmung, die einem unter Art 21 fallenden Beamten die Annahme eines Reichtagsmandats verbieten wollte, nichtig ist.

Im Ergebnis aber sind wir, wie bemerkt, mit Rauchalles einig; demnach beschränken wir ebenso wie Laband[10]), allerdings ohne uns mit seiner Begründung

9) Komm. Anm. 1 zu Art. 21.
10) Laband, Staatsrecht S. 337 Anm. 1.

zu identifizieren, die Art. 21 darum nur „auf die im Reichs- oder Staatsdienste angestellten Beamten" anwendet, weil Art. 21, II nur von diesen handele[11]), die Anwendung des Art. 21, I auf die Reichs- und unmittelbaren Staatsbeamten[12]) [13]) [14]).

Zu bemerken ist noch, daß der Reichstag nicht in die Lage kommen kann, diese Streitfragen bei einem praktischen Falle zu entscheiden, da diese Frage dann zwischen dem Beamten und seiner vorgesetzten Dienstbehörde erledigt werden muß.

Der Abs. II des Art. 21 ist wörtlich dem Art. 87, III PrVU. entnommen und auf Reichsbeamte ausgedehnt. Bei dem unzweideutigen Wortlaut ist man sich darüber einig, daß hier nur Reichs- und unmittelbare Staatsbeamte zu verstehen sind.

## § 4.

### Die Grenze des Privilegs.

Die Rechte der Abgeordneten finden ihren Niederschlag in den Art. 27, 29, 30, 31 RV. resp. Art. 78, 83, 84 PrVU.

Die größte Bedeutung kommt den Vorschriften zu, die den Abgeordneten Abstimmungs- und Redefreiheit in jeglicher Beziehung gewährt.

---

11) Hiergegen u. E. mit gutem Grund Dambitsch a. a. O. Anm. IV zu Art. 21, der demgegenüber ausführt, daß der verschiedene Wortlaut in Art. 21, I und II RV. auch eine verschiedene Interpretation der Begriffe rechtfertigen könne.

12) Ebenso außer den bereits genannten Thudichum a. a. O. S. 154.

13) Ohne nähere Begründung rechnet auch die Kommunalbeamten hierher Meyer, Lehrbuch 1899 S. 402, Zorn (Staatsrecht des Deutschen Reichs) I S. 180, von Pröbst, Komm. zu RV. Anm. 1 zu Art. 21.

14) Aus ähnlichen Gründen verneint von Rönne a. a. O. S. 316, daß in Art. 78, II PrVU. unter „Beamten" auch die Kommunalbeamten zu verstehen seien.

Voraussetzung der Anwendung von Art. 30 ist, daß der Betreffende Mitglied des Reichstags ist[1]). Er muß als solcher nach der Feststellung des Wahlkommissars[2]) von der Mehrheit der Wähler gewählt sein und sich zur Annahme der Wahl unter Nachweis seiner Wählbarkeit[3]) bereit erklärt haben[4]). Hierdurch wird zunächst ein formelles Recht begründet. Der Betreffende gilt also solange als Abgeordneter, bis der Reichstag ihm diese Eigenschaft abspricht; denn abgesehen von dem Fall des Art. 21, II RV ist es nach Art. 27 Sache des Reichstags, die Legitimation seiner Mitglieder zu prüfen. Erfolgt nun eine Ungültigkeitserklärung, kann sie nie Wirkung ex tunc haben, da nach § 8 der Geschäftsordnung des Reichstages der Gewählte bis zur Ungültigkeitserklärung seiner Wahl Sitz und Stimme hat. Daß diese provisorische Anerkennung bereits den Schutz von Art. 30 genießt, ist unbestritten[5]).

Der Reichstag muß nach den Vorschriften der Verfassung vom Kaiser berufen, von ihm oder seinem Stellvertreter eröffnet und noch nicht wieder geschlossen oder vertagt sein. Die Äußerung muß schließlich — soll sie den Schutz des Art. 30 genießen — seitens des Abgeordneten „in Ausübung seines Berufes“[6]) fallen. Der Schutz ist also

---

1) Ebenso Sontag, Der besondere Schutz der Mitglieder des Deutschen Reichstags und der deutschen Landtage gegen Strafverfolgung und Verhaftung S. 44.

2) Vgl. Wahlreglement vom 28. Mai 1870 in der Fassung vom 28. April 1903.

3) Dieser Nachweis ist allerdings für den Erwerb der Mitgliedschaft nicht wesentlich und kann im Bestreitungsfalle noch nachträglich geführt werden (vgl. Laband a. a. O. S. 330).

4) Für Preußen gelten die analogen Bestimmungen des Art. 84 PrVU.

5) Vgl. Hubrich a. a. O. S. 393; Olshausen, Komm. zum StGB. Anm. 2 zu ß 11.

6) Daß dieser Zusatz nur bei „Äußerung“, nicht auch bei „Abstimmung“ gemacht ist, liegt offenbar daran, daß bei dieser

kein der Person als solcher unbeschränkt anhaftendes Recht, wie etwa die Unverantwortlichkeit des Beamten. Die Frage, wann der Abgeordnete in Ausübung seines Berufes sich äußert, richtet sich nach rein formellen, nicht etwa materiellen Gesichtspunkten[7]; es kommt also lediglich darauf an, ob die fragliche Äußerung nach der Geschäftsordnung oder eventuell nach Gebräuchen des betreffenden Parlaments als „in Ausübung des Berufes" gefallen anzusehen ist[8]). Sie liegt sicher bei Reden im Plenum, in den Abteilungen und Kommissionen vor[9]), wofern sie nicht reine Privatgespräche darstellen. Aber ebensowenig wird man daran zweifeln können, daß eine parlamentarische Berufsausübung vorliegt, wenn eine Deputation außerhalb des Hauses, z. B. vor dem Könige im Auftrage der Volksvertretung, eine Erklärung abgibt[10]). Auch die schriftliche Äußerung eines Mitgliedes an das Haus oder an den Präsidenten wegen irgend einer von ihm getroffenen Maßregel wird hierunter fallen[11]).

Unstreitig werden nicht „in Ausübung des Berufes" gehalten Wahlreden oder Rechenschaftsberichte der Abgeordneten an ihre Wähler und Reden in den Fraktionen[12]), da durch diese nicht das Mandat, das zur Teilnahme und

---

kein Zweifel darüber herrschen kann, daß sie mit der Parlamentariertätigkeit in unmittelbarem Zusammenhang steht (ebenso Olshausen a. a. O. Anm. 3a zu § 11).

7) Ebenso Heinze a. a. O. S. 7; Hubrich a. a. O. S. 362 f.

8) A. M. Kleinfeller, Vgl. Darstellung Allg. Teil I S. 330, Olshausen a. a. O. Anm. 3a zu § 11, ohne Gegengründe vorzubringen.

9) Ebenso Hubrich S. 363, 365; Bornhak, Pr. Staatsrecht I S. 426 u. v. a.

10) Ebenso Schwedler, Parlamentarische Rechtsverletzung nach deutschem Reichsrecht S. 39.

11) Ebenso Heinze a. a. O. S. 7.

12) Ebenso Hubrich a. a. O. S. 365; Olshausen a. a. O. Anm. 3a zu § 11 StGB.

Äußerung in der Volksvertretung ermächtigt, ausgeübt wird[13]), wie denn auch die Fraktion keine verfassungsmäßige Organisation ist. Dies erhellt schon daraus, daß jemand Abgeordneter sein kann, ohne einer Fraktion anzugehören.

Zweifelhaft ist die Frage, ob die Abgeordneten sich bei Zu- oder Zwischenrufen „in Ausübung des Berufes" befinden.

Seidler[14]) meint, daß alles, was im Parlament zu den Verhandlungen gesprochen wird — darunter auch die Zwischenrufe eines nicht zum Wort verstatteten Abgeordneten[15]) — als berufliche Äußerung gelte.

Hubrich[16]) will enger darauf abstellen, ob nach dem Brauche des betreffenden Parlaments Zwischenrufe eine erlaubte Form der Berufstätigkeit darstellen.

U. E. wird man die Grenze so ziehen müssen, daß der Zwischenruf, der in irgend einer Weise zur Sache gemacht wird oder wenigstens mit ihr im Zusammenhange steht, durch den Schutz von Art. 30 gedeckt wird. Richtet er sich aber nicht an den Redner oder ans Haus, sondern z. B. an die Zuhörer auf der Tribüne, so wird man ihm den Schutz des Art. 30 versagen müssen[17]).

Daß der Zwischenrufer gerade auf den Bänken des Parlaments sitzt, verleiht ihm trotzdem nicht den Schutz des Art. 30, ebenso wie andererseits die formelle Ausübung

---

13) Ebenso Kleinfeller a. a. O. S. 330.

14) Seidler a. a. O. S. 85.

15) Ebenso ist Heinze a. a. O. S. 7 der Ansicht, daß Zwischenrufe durch parlamentarischen Brauch regelmäßig geschützt seien.

16) Hubrich a. a. O. S. 363.

17) Ebenso Strasser, DJZ. 1908 S. 470. Dieser im Anschluß an den bekannten „Journalistenstreik" im Reichstag im Jahre 1908 anläßlich des Zurufes des Abgeordneten Gröber geschriebene Artikel verneint u. E. mit Recht die Anwendung von Art. 30 auf den fraglichen Zuruf.

des Berufes nicht daran geknüpft ist, daß die Äußerung gerade innerhalb des Hauses fällt[18]), da der Schutz kein unbeschränkt an die Person des Abgeordneten geknüpftes Privileg gewährt.

Handelt aber der Abgeordnete innerhalb der ihm nach obigen Ausführungen gezogenen Grenzen „in Ausübung des Berufs", so kann er selbst wissentlich falsche Behauptungen aufstellen und gröbliche Beleidigungen ausstoßen, immer wird ihm der Art. 30 helfend zur Seite stehen und ihn vor Strafe oder sonstiger Verfolgung[19]) schützen[20]).

Zu beachten ist aber, daß der Abgeordnete nur verantwortungsfrei ist wegen der in Ausübung des Berufs getanenen Äußerung, d. h., daß es verboten ist, ihm den Tatbestand der Äußerung an sich vorzuwerfen. Zwar genießt der Abgeordnete Straffreiheit z. B. für Majestätsbeleidigungen, für Gotteslästerungen, für eine Herausforderung zum Zweikampf usw.[21]). Aber verantwortlich bleibt der Abgeordnete für die Wirkung, die seine Worte außerhalb des Hauses hervorrufen. Stiftet er z. B. in einer „in Ausübung des Berufs" gehaltenen Rede durch Versprechung von Geschenken zu einem Morde an, und wird dieser infolgedessen begangen, so ist auch der Abgeordnete strafbar. Nicht wegen der geäußerten Worte, sondern wegen des vorsätzlichen Bestimmens des Mörders[22]). Dieses Resultat ent-

---

18) Dies erhellt schon aus den (oben S. 35) bezüglich der Deputationen gemachten Ausführungen; vgl. hierzu im übrigen Hubrich a. a. O. S. 364.

19) Was unter diesem Begriffe zu verstehen ist, ist unten S. 52 ff. ausführlich erörtert.

20) Vgl. Hubrich, Vortrag S. 3, 4.

21) Vgl. die ausführlichen Aufzählungen, die Bindings Handbuch I S. 675 gibt.

22) Ebenso Binding a. a. O. S. 675, Hubrich a. a. O. S. 367, Dambitsch, Komm. z. RV. Anm. VIII zu Art. 30, Oppenhoff, Komm. zum StGB. Anm. 4 zu § 11; a. A. Schwedler S. 41.

spricht nicht nur der ratio legis, sondern ist auch mit dem Gesetzeswortlaut wohl vereinbar. „Dadurch, daß es nicht etwa heißt: Der Volksvertreter kann „aus Anlaß“ seiner Äußerungen nicht zur Verantwortung gezogen werden, sondern: „wegen“ seiner Äußerungen, kommt der Gedanke prägnant zum Ausdruck, daß die Verantwortungsfreiheit des Volksvertreters sich auf den bloßen Tatbestand der Äußerung erstreckt“ [23]). Hierfür spricht auch, daß das Vorbild des Art. 30, der Art. 44 der Belgischen Konstitution, den weiteren Ausdruck „à l'occasion“ kennt, während unser Verfassungsrecht offenbar mit Vorbedacht den engeren Wortlaut „wegen“ wählte.

Was schließlich die Frage der persönlichen Grenze des Privilegs anlangt, so ist sie ganz einfach, wenn der Betreffende nur Volksvertreter ist. Wann er als solcher anzusehen ist, ist oben dargelegt.

Zweifelhaft wird die Entscheidung dann, wenn — ein bei uns und in der Jetztzeit allerdings mehr theoretischer als praktischer Fall — der Abgeordnete gleichzeitig Minister oder Regierungsbevollmächtigter ist. Zwar kann nach Art. 9 RV. niemand zugleich Mitglied des Bundesrats und des Reichstags sein. Aber es wäre wohl denkbar, daß die Regierung andere Bevollmächtigte als Bundesratsmitglieder in den Reichstag entsendet, und hier wäre die Beauftragung eines Abgeordneten möglich. Auch die preußische Verfassung läßt die Möglichkeit zu, daß ein Minister Mitglied des Herren- oder Abgeordnetenhauses ist.

Manche [24]) meinen, daß in solchem Falle die Grenze nur schwer zu ziehen sei, wann der Abgeordnete und wann der Regierungsvertreter spreche. Auch habe der Wahlkreis gewollt, daß der Vertrauensmann der Krone gleichfalls der

23) So Hubrich a. a. O. S. 667, 668.

24) Unter den älteren Büchern z. B. Binding a. a. O. I S. 674, von neueren Schriftstellern Kleinfeller a. a. O. S. 332.

seine sei. Deshalb sei der Gewählte im Hause stets durch das Abgeordnetenprivileg gedeckt.

Daß das erste Argument (die Schwierigkeit der richtigen Grenzziehung) nicht durchgreifen kann, ist ohne weiteres einleuchtend; tatsächliche Schwierigkeiten, die u. E. übrigens nicht so unüberwindlich sein können[25]), müssen bei der rechtlichen Beurteilung einer Frage vollkommen ausscheiden. Aber auch der andere von Binding vorgebrachte Grund kann u. E. nicht zugunsten seiner Auffassung verwendet werden. Denn nach erfolgter Wahl ist der Abgeordnete — theoretisch wenigstens — nicht mehr Vertrauensmann seiner Wähler, sondern nach ausdrücklicher gesetzlicher Vorschrift (Art. 29 RV.; Art. 83 PrVU.) Vertreter des gesamten Volkes und an Aufträge oder Instruktionen nicht gebunden.

Hinzu kommt noch, daß der Abgeordnete der Disziplinargewalt des Parlaments unterliegt und daher bei Verletzung der parlamentarischen Bräuche sofort zur Ordnung gerufen werden kann. Dieser Disziplinargewalt unterliegen die Regierungsvertreter nicht, wie unten noch näher zu erörtern sein wird; daher könnten sie nach der bekämpften Auffassung konsequenterweise völlig ungeahndet z. B. die gröbsten Beleidigungen aussprechen.

Es ist daher nicht einzusehen, warum bei der Entscheidung der Frage nach der persönlichen Grenze des Privilegs nicht der Unterschied gemacht werden soll, ob der Betreffende als Volks- oder Regierungsvertreter gesprochen hat[26]). Allerdings wird ihm in letzterer Eigenschaft häufig der § 193 StGB. helfend zur Seite stehen, wofern nicht aus der Form der Äußerung oder aus den Umständen sich die Absicht der Beleidigung ergibt.

25) Ebenso Schwedler a. a. O. S. 40.

26) Ebenso Hubrich a. a. O. S. 356/57; Olshausen a. a. O. Anm. 3a zu § 11 StGB.; Heinze a. a. O. S. 9; Giese

## § 5.

### Abstimmungen und Äußerungen.

Nach der einen Ansicht[1]) umfassen Äußerungen als die allgemeine Kategorie notwendig auch die Abstimmungen.

Nach der anderen Ansicht ist nicht jede Abstimmung auch zugleich eine Äußerung, da diese nicht notwendigerweise mündlich, sondern auch schriftlich erfolgen könne.

Einen praktischen Wert hat die Unterscheidung nicht. Bemerkt sei aber, daß die besondere Anführung der „Abstimmung" damit gerechtfertigt werden kann, daß sie eine besonders wichtige, die Verhandlung beendende und entscheidende Äußerung des Volksvertreters darstellt, welcher in jedem Falle der Schutz der Verantwortungsfreiheit gewährt werden muß[2]).

Zu Zweifeln Anlaß gegeben hat die Auslegung des Ausdrucks „Äußerungen".

Zieht man zum Vergleiche zunächst den Art. 84 PrVU. heran, so findet man hier in der ähnlichen Bestimmung nicht das Wort „Äußerung", sondern „ausgesprochene Meinungen". Diesen Ausdruck hatte das preußische Obertribunal in einem bekannten Beschlusse vom 29. Januar 1866[3]) und dem Erkenntnis vom 26. Juni 1867 einengend dahin interpretiert, daß unter „Meinungen" mit Rücksicht auf den Sprachgebrauch, die Entstehungsgeschichte des Art. 84 und den inneren Grund dieser Bestimmung die Resultate des Denkvermögens im Gegensatz zur Behauptung und Verbreitung von Tatsachen aufzufassen seien, so daß der Be-

(Die parlamentarische Redefreiheit) S. 62; v. Rönne a. a. O. S. 377; a. A. Binding, Handbuch I S. 674.

1) Z. B. Heinze, Die Straflosigkeit parlamentarischer Rechtsverletzungen S. 6, 7.

2) So Hubrich a. a. O. S. 358.

3) Der Beschluß ist abgedruckt in Goltdammers Archiv Bd. 14 S. 210 ff.

griff „ausgesprochene Meinungen" enger sei als der Ausdruck „Äußerungen", und demnach z. B. Verleumdungen den Schutz des Art. 84 nicht beanspruchen könnten. Diese mit der früheren Literatur und seiner eigenen Praxis [4]) in schroffem Gegensatz stehende Interpretation rief im Lande lebhaften Widerspruch hervor, der seinen markantesten Ausdruck fand in einem nach heftigen Debatten vom Abgeordnetenhause beschlossenen Proteste vom 10. Februar 1866 [5]) [6]). Man wird allerdings wohl zugeben müssen, daß die Ausdrücke „meinen" und „äußern", zwar häufig gleichbedeutend gebraucht, doch dem Wortsinne nach verschiedene Bedeutung haben. Denn äußern kann man auch etwas, was man nicht meint; auch die Lüge ist jemandes Äußerung, aber nicht seine Meinung, so daß man vielleicht auslegen könnte: meinen kann nur der, der sich in gutem Glauben befindet [7]). Immerhin erscheint es fraglich, ob das Obertribunal mit Rücksicht auf das Vorbild des Art. 84, nämlich den Art. 44 der Belgischen Konstitution, mit Recht sich an die Wortinterpretation geklammert hat, oder ob es nicht richtiger den Sinn des Gesetzes erforscht hätte [8]). Die Entscheidung wird denn auch von vielen Vertretern der Rechtswissenschaft als verfehlt bezeichnet [9]).

---

4) Vgl. z. B. die Entscheidung in Oppenhoffs Rechtsprechung Bd. 5 S. 405.

5) Vgl. Sten. Berichte des Abgeordnetenhauses 1866 I S. 178 ff.; konservative Schriftsteller wie Bornhak nennen diesen Beschluß einen Verfassungsbruch.

6) Durch diese Entscheidungen wurde das Mißtrauen gegen die Unparteilichkeit der preußischen Richter so groß, daß noch nach langen Jahren dieser Vorfall mitbestimmend dafür war, den Sitz des Reichsgerichts nicht nach Berlin zu verlegen.

7) Ebenso von Bar, Die Redefreiheit der Mitglieder gesetzgebender Versammlungen S. 33.

8) Vgl. hierzu Hubrichs Ausführungen, Vortrag S. 18, 19.

9) Vgl. Hubrich S. 279 ff., Meyer-Anschütz, Deutsches Staatsrecht S. 337, Mittelstädt, Pr. Jahrbücher 57. Bd. S. 572.

Die Streitfrage hat heute nur noch historisches Interesse, denn die Interpretation des Obertribunals bildete die Veranlassung, in die Reichsverfassung den weitergehenden Begriff „Äußerungen" aufzunehmen, und um die Mitglieder der Landtage vor den durch solche enge Auslegung möglichen Verfolgungen zu schützen, wurde auf Antrag des Abgeordneten Lasker, nachdem dieser in Preußen vergeblich versucht hatte, eine authentische Deklaration des Art. 84 PrVU. in weiter Fassung zu erwirken[10]), in das Strafgesetzbuch die dem Art. 30 Reichsverfassung nachgebildete Vorschrift des § 11 StGB.[11]) aufgenommen.

War man sich nun stets darüber einig, daß unter „Äußerungen" nicht nur mündliche, sondern auch schriftliche und gedruckte Wortäußerungen, selbst verleumderischen Inhalts, zu verstehen seien, so überging man die Frage, ob pantomimische Kundgebungen und solche durch konkludente Handlungen durch diesen Begriff geschützt seien, fast allgemein[12]) mit Stillschweigen. Erst der Umstand, daß der sozialdemokratische Abg. Liebknecht senior bei Eröffnung des Reichstags im Dezember 1894 beim Hochruf auf den Kaiser demonstrativ sitzen blieb, zwang Literatur und

---

10) Zwar war das Abgeordnetenhaus einem diesbezüglichen Antrage Laskers, den es als Verfassungsänderung ansah, in den beiden gemäß Art. 107 PrVU. erforderlichen Abstimmungen in seiner Mehrheit beigetreten (vgl. Sten. Berichte 1867/68 Bd. 1 S. 154 ff. und Bd. 2 S. 701 ff.), aber das Herrenhaus lehnte ihn ab (vgl. dessen Sten. Berichte 1867/68 Bd. 1 S. 115). Ebenso erging es einem geraume Zeit darauf im Abgeordnetenhause gefaßten Beschlusse, obwohl der Ministerpräsident Graf Bismarck persönlich im Herrenhause die Annahme des Beschlusses befürwortete.

11) Über die Tragweite dieser Bestimmungen siehe unten S. 46.

12) Nur Olshausen und Oppenhoff nahmen in ihren Kommentaren zum StGB. zu dieser Frage im Sinne der folgenden Ausführungen Stellung.

Praxis zu dieser Frage Stellung zu nehmen [13]). Die vom Reichstag eingesetzte Kommission [14]) — und ihrer Meinung folgte die Reichstagsmehrheit — vertrat die Auffassung, daß, so bedauerlich der Vorfall auch sei, er keine Handhabe zu einer strafrechtlichen Verfolgung biete, da, der Rechtsprechung und vielen Rechtslehrern folgend, schon mit Rücksicht auf die Entstehung des Art. 30 RV. angenommen werden müsse, daß auch konkludente Handlungen als Äußerungen im Sinne von Art. 30 RV. anzusehen seien, so daß sie lediglich der nach Art. 27 RV. ausschließlich dem Reichstag zustehenden Disziplin unterlägen.

Hiergegen machte der Abgeordnete Gamp geltend [15]), daß nur mit Rücksicht auf die oben erwähnte Auslegung, die das Obertribunal dem Begriff „ausgesprochene Meinungen" gegeben hatte, im Art. 30 RV. der Ausdruck „Äußerungen" gewählt sei, daß man aber immer nur Worte, keineswegs Willensäußerungen — und eine solche sei doch das Sitzenbleiben — schützen wollte. Art. 27 RV. könne man im vorliegenden Falle darum nicht zur Anwendung bringen, weil es sich hier nicht um eine Verletzung der Disziplin, sondern um Ahndung eines strafbaren Vergehens handele. Diese letztere Aufstellung ist darum nicht haltbar, weil es gerade Gegenstand der Streitfrage war, ob eine strafbare Handlung oder eine durch Art. 30 geschützte Tat begangen war. Und man stellt Willensäußerungen und Äußerungen u. E. darum noch nicht gleich, wenn man unter diesem Ausdruck Handlungen und Unterlassungen, die an Stelle von Worten treten, miteinbegreift, so daß Tätlichkeiten, wie

13) Der Reichstag wurde gezwungen, sich mit dieser Frage zu beschäftigen, weil die Staatsanwaltschaft wegen Majestätsbeleidigung vorgehen wollte.

14) Vgl. den Bericht des Referenten Pieschel (Sten. Berichte 1894/95, I S. 138).

15) Sten. Berichte 1894/95, I S. 147 f.

Gamp fürchtete, noch lange nicht den Schutz von Art. 30 RV. genießen.

Bei dem eingangs erwähnten jüngsten Vorfalle hat denn auch der Staatsanwalt ein Einschreiten abgelehnt, und der preußische Justizminister hat im Herrenhaus am 29. Mai 1914 seine juristische Auffassung durchaus gebilligt. Dabei lag der jüngste Fall insofern für eine Strafverfolgung noch günstiger, als die Demonstration erst nach Verlesung der Kaiserlichen Botschaft, die den Reichstag für geschlossen erklärte, erfolgte. Der Justizminister hat aber demgegenüber mit Recht darauf hingewiesen, daß das Kaiserhoch noch vor dem tatsächlichen Schluß der Sitzung erfolgte, ja daß man in dieser Ovation den tatsächlichen Schluß der Sitzung erblicken kann, so daß die Majestätsbeleidigung, sofern man im Sitzenbleiben überhaupt eine nach der neuen Fassung von § 95 StGB. strafbare Handlung erblicken wollte, durch den Schutz des Art. 30 gedeckt wäre. Daß die Abgeordneten bei dieser Demonstration „in Ausübung des Berufes" gehandelt haben, bedarf kaum der Erörterung. Denn entweder sind solche Ovationen nach parlamentarischem Gebrauch im Abgeordnetenberuf üblich, dann ist auch der im Sitzenbleiben liegende Protest eine „in Ausübung des Berufes" getanene Äußerung. Oder man rechnet sie nicht zu den zum Abgeordnetenberuf gehörigen Handlungen, dann haben die betreffenden Volksvertreter durch Ablehnung solcher ihrem Berufe fremder Handlungen erst recht „in Ausübung des Berufes" gehandelt[16]).

## § 6.

### Das Verbot der disziplinarischen Verfolgung.

Dieses Verbot richtet sich in erster Linie an alle Staatsorgane, daneben aber auch an die öffentlich-rechtlichen

16) Vgl. im Ergebnis Hubrich a. a. O. S. 361; Kleinfeller a. a. O. S. 330 u. a.

Korporationen wie z. B. Kommunen. Die herrschende Ansicht[1]) dehnt dieses Verbot mit Recht auf solche Berufs- und Standesvertretungen aus, die unter staatlicher Autorität eine Disziplinargewalt gegen ihre Mitglieder ausüben, wie z. B. Anwaltskammern[2]).

Auch protestantische Geistliche dürften durch dieses Verbot geschützt sein, da die Konsistorien Aufsichtsinstitute des Staates sind[3]).

Was nun den Umfang dieses Privilegs anlangt, so ist seine äußere Grenze nicht leicht zu ziehen. Soweit sich allerdings die Maßregel als eine in Reaktion auf das Verhalten im Parlament erfolgte Strafe charakterisiert, wie z. B. Amtsenthebung, Versetzung, Verweis usw., steht außer Frage, daß sie gesetzwidrig ist[4]).

Schwierig wird die Entscheidung aber dann, wenn eine Maßregel in Frage steht, die nach ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung keine Strafnatur hat, aber doch dem Beamten als Folge seines Verhaltens im Parlament auferlegt wird; wir meinen die Dispositionsstellung der Beamten, die fürs preußische Recht durch den § 87 des Gesetzes vom 21. Juli 1852, für Reichsbeamte durch §§ 24 ff. des Gesetzes

---

1) Vgl. Hubrich a. a. O. S. 369. Schwedler a. a. O. S. 25. Die Beschränkung Lewalds (GerS. Bd. 39 S. 56) auf Beamte erscheint willkürlich.

2) Dies ist auch im Abgeordnetenhause in einer am 13. Juni 1914 stattgehabten Debatte, in der dieses um die Genehmigung zur ehrengerichtlichen Verfolgung eines Abgeordneten ersucht wurde, als ganz zweifellos angesehen worden.

3) Anders ist es wohl bei der katholischen Geistlichkeit (vgl. Schwedler a. a. O. S. 25).

4) Zweifellos wird man auch Aufforderungen zu amtlichen Äußerungen über Abstimmungen, Nichtgewährung üblicher Gratifikationen, Übergehung bei Beförderungen, auch Konzessionsverweigerungen hierher rechnen müssen; doch wird in solchen Fällen dem Willen des Gesetzgebers nicht so leicht Geltung zu verschaffen sein (ebenso Schwedler a. a. O. S. 25).

vom 31. März 1873 (jetzt Fassung vom 17. Mai 1907) eingeführt ist.

Zwar fürs Reichsrecht ist die Beantwortung der Frage ziemlich unzweifelhaft. Man ist darüber einig[5]), daß in Art. 30 RV. der Begriff des „zur Verantwortung Ziehens" der allgemeine ist, und die Hervorhebung der gerichtlichen und disziplinarischen Verfolgung nur Beispiele sind. „Zur Verantwortung ziehen" erfordert aber seinem Wortlaute nach irgend eine, gegen die betreffende Person wegen einer ihr zur Last gelegten Schuld[6]) gerichtete, für sie mit Strafen oder sonstigen Rechtsnachteilen, verbundene Handlung[7]).

Der Unterschied von § 11 StGB. und Art. 30 RV. besteht nur darin, daß ersterer die Vertreter der deutschen Einzelstaaten in ihren Parlamenten schützen will, während Art. 30 RV. die Reichsboten angeht. In materieller Beziehung deckt sich die Tragweite beider Bestimmungen vollständig; auch § 11 StGB. gewährt Schutz vor disziplinarischer und sonstiger Verfolgung in demselben Umfange wie Art. 30 RV., denn nur in Ermangelung einer anderen passenden Gesetzesstelle ist die Bestimmung ins StGB. aufgenommen[8]) [9]).

---

5) Vgl. Hubrich S. 348 Anm. 92; Dambitsch, Komm. Anm. 10 zu Art. 30 RV.

6) Hierin liegt ein Unterschied zu dem „zur Rechenschaft ziehen" der preußischen Verfassung, der unten ausführlich behandelt wird.

7) Ebenso Hubrich a. a. O. S. 378; vgl. auch die im Ergebnis übereinstimmende Wortinterpretation Lewalds a. a. O. S. 57 an der Hand deutscher Wörterbücher.

8) Vgl. dazu die Erklärungen des Bundeskommissars Friedberg im Reichstag (Sten. Berichte 1870 Bd. 2 S. 1128), ebenso Binding a. a. O. S. 676, Hubrich a. a. O. S. 289 ff., Bornhak a. a. O. S. 427, Lewald a. a. O. S. 57, Fuld, Arch. IV S. 350 u. a. m.; a. A. Olshausen zu § 11 StGB.

9) Die Veranlassung zur Aufnahme dieser Bestimmung ist S. 42 erörtert.

Da nun durch diese Bestimmungen nur Handlungen verboten sind, die Strafnatur haben und dem Beamten in Anrechnung eines parlamentarischen Berufsaktes als Schuld auferlegt werden, so ist allerdings durch das Reichsrecht die Dispositionsstellung der Beamten, die keine Strafnatur hat, nicht verboten [10])[11]).

Der Wortlaut der preußischen Verfassung ist ein anderer als der der eben erwähnten reichsgesetzlichen Bestimmungen. Nach Art. 84 PrVU. können die Abgeordneten wegen ihrer im Parlament ausgesprochenen Meinungen nur innerhalb der Kammer zur Rechenschaft gezogen werden.

Ist auch der Sinn ein anderer als der der Reichsverfassung?

Ein „Fall" hat der Theorie Gelegenheit gegeben, sich mit dieser Frage zu beschäftigen. Im Jahre 1899 hatte das Abgeordnetenhaus einen Antrag der Regierung auf Bewilligung der Mittel für den Bau eines Rhein-Elbe-Kanals abgelehnt; gegen den Antrag hatte auch eine Anzahl von Beamten, insbesondere Landräten, gestimmt. Diese wurden bald darauf in Gemäßheit des § 87 Nr. 2 des zitierten Gesetzes ohne Angabe von Gründen zur Disposition gestellt. Bei Beantwortung einer im Januar 1900 deswegen eingebrachten Interpellation gab die Regierung als Grund ihrer Maßnahmen an, daß sie politische Beamte, „die im Land-

10) Soweit die Literatur diese Frage berührt hat, herrscht darüber Einstimmigkeit. Auch Hubrich (Vortrag S. 11, 15) vertritt fürs Reichsrecht die oben dargelegte Auffassung; die Bemerkung Anschütz s a. a. O. S. 338 Anm. 15, daß Hubrich unter dem „zur Verantwortung ziehen" auch die Dispositionsstellung begreife, beruht offenbar auf ungenauem Lesen.

11) Immerhin wird solche Maßregel unliebsames Aufsehen erregen, wie es in Preußen bereits in einem unten erörterten Falle zu Tage getreten ist; auch dies unterstützt die oben vertretene Anschauung, daß Beamte aus dem Parlament besser gänzlich ausgeschlossen bleiben.

tage selber eine der Staatsregierung entgegengesetzte Haltung öffentlich bekundet haben", nicht in politischen Stellungen gebrauchen könne, denn es sei unerläßlich, „daß die in erster Linie zur Vertretung der Politik der Regierung berufenen Beamten, nämlich die politischen Beamten, die Anschauungen der Regierung in entscheidenden Fragen auch im Lande politisch zu vertreten willens und in der Lage sind" [12]).

Läßt sich die politischen Erwägungen entstammende Haltung der Regierung auch mit juristischen Gründen verteidigen? Und wenn ja, halten sie auch den gegen sie vorgebrachten Argumenten stand?

Die herrschende Meinung [13]) geht auch hier wie bei den reichsrechtlichen Bestimmungen davon aus, daß, da die Dispositionsstellung keine Strafnatur aufweise, sie durch das Verbot des Art. 84 PrVU. nicht berührt werde. „Nicht um den zur Disposition Gestellten wehe zu tun, sondern im Interesse des Staates hielt der Gesetzgeber es geboten, der Staatsregierung das fragliche Recht zu geben" [14]). Es sei der Regierung, so führen die Vertreter dieser Ansicht aus, die Möglichkeit gegeben, die Dispositionsstellung ohne Angabe von Gründen vorzunehmen, und daher ermangele es an dem Kausalzusammenhang zwischen Dispositionsstellung und Äußerung im Parlament. Nun gibt Arndt [15]) zwar zu, daß die Dispositionsstellung der „Kanalrebellen" eine wegen ihrer Abstimmung im Parlament erfolgte, gegen sie gerichtete Maßregel gewesen sei, so daß also ein Verstoß gegen Art. 84 PrVU. vorzuliegen scheine. Tatsächlich sei

---

12) Sten. Berichte des Abgeordnetenhauses 1900 Bd. 1 S. 38 ff.

13) Vgl. z. B. Meyer-Anschütz a. a. O. Anm. 15 auf S. 337/38; Arndt, Komm. Nr. 3 zu Art. 84 PrVU.; derselbe DJZ. 1899 S. 444 ff.; Rehm, DJZ. 1900 S. 112 ff.; Giese a. a. O. S. 69.

14) So Arndt in DJZ. S. 445.

15) DJZ. S. 446.

dies nicht der Fall, weil ein Gesetz, nämlich das Disziplinargesetz, diese Maßregel rechtfertige; die Verfassung sei aber kein diesem Gesetz vorgehendes, sondern nur ein gleichgestelltes. Das Disziplinargesetz wäre gerade eine Folge der Verfassung gewesen. Daher hält die herrschende Meinung eine Dispositionsstellung für zulässig.

Nach unserer bereits von Hubrich verfochtenen Auffassung beruht die Ansicht der herrschenden Meinung auf verschiedenen Irrtümern[16]).

Zunächst wird allerdings zu fragen sein, ob, nachdem der Reichsgesetzgeber im § 11 StGB. seinen Willen kundgegeben und die Dispostionsstellung, wie bemerkt, unberührt gelassen hat, eine anderweitige landesgesetzliche Regelung noch möglich ist. Wie oben dargelegt, schützt § 11 StGB. ebenso wie Art. 30 RV. vor einer wegen einer Berufsäußerung einzuleitenden strafrechtlichen oder mit sonstigen Nachteilen verbundenen Verfolgung, die dem Beamten seine Äußerung als Schuld anrechnet. Soweit nun Art. 84 RV. denselben Zweck wie § 11 StGB. verfolgt, ist er allerdings durch diese reichsgesetzliche Vorschrift absorbiert. Wenn er aber darüber hinaus noch eine weitere Bedeutung hat, ist sie nach allgemeinen Auslegungsregeln durch die reichsgesetzliche Norm nicht davon berührt. Auch die Vorschrift des § 2 EG. StGB. kann an diesem Ergebnis nichts ändern; denn weder § 11 StGB. noch Art. 84 PrVU. sind rein strafrechtliche Normen.

Was zunächst die Argumentation Arndts anlangt, daß die Verfassung ein dem Disziplinargesetz in seiner Wirkung nicht vorgehendes Gesetz sei, so erscheint dies bereits nicht richtig; denn zweifellos geht die Verfassung doch insoweit vor, als sie die Disziplinarbestrafung der Beamten wegen ihrer in Ausübung des Berufs getanen Äußerungen

16) Vgl. zum folgenden Hubrichs Ausführungen, Vortrag S. 17 ff.

verbietet. Wenn aber der Gesetzgeber dies Verbot erließ, so ist nicht einzusehen, weshalb er in Ansehung der Dispositionsstellung anders habe handeln wollen. Im übrigen sprechen auch rein juristische Erwägungen gegen Arndt. Er gibt selbst zu, daß der § 87 zit. Gesetzes eine Folge der Verfassung gewesen ist. „Wäre Preußen nicht in die Reihe der konstitutionellen Staaten eingetreten, so wäre die Verordnung vom 11. Juli 1849[17]) und § 87 des Disziplinargesetzes gar nicht ergangen“[18]). Danach gesteht Arndt zu, daß Art. 84 PrVU. an sich vollkommene Freiheit von jeder disziplinarischen Maßregel gewährt. Sollte aber das Gesetz von 1852 diese Bestimmung aufheben, so hätte dies in Form der Verfassungsänderung geschehen müssen. Diese erfordert nach Art. 107 PrVU. in beiden Kammern Annahme der Verfassungsänderung mit absoluter Stimmenmehrheit bei zweimaliger Abstimmung in Zwischenräumen von mindestens 21 Tagen. Daraus daß diese Form bei Schaffung des Gesetzes von 1852 nicht gewahrt wurde, folgt bereits, daß hiermit keine Verfassungsänderung beabsichtigt, jedenfalls solche nicht rechtsgültig zustande gekommen war.

Daß aber der Wortlaut des Art. 84 PrVU. die Annahme rechtfertigt, daß durch ihn auch die Dispositionsstellung der Beamten verboten ist, soll im folgenden an der Hand seiner Entwicklungsgeschichte dargetan werden. Sehen wir das Vorbild von Art. 84 PrVU., den Art. 44 der Belgischen Konstitution von 1831, an[19]) [20]). Danach ist Volks-

17) Diese enthielt zunächst die später im § 87 des Gesetzes von 1852 aufgenommene Bestimmung.

18) Arndt, DJZ. a. a. O. S. 447.

19) Genau genommen entstammt Art. 84 dem Art. 83 der oktroyierten Verfassung vom 5. Dezember 1848, der seinerseits auf Art. 44 der belgischen Konstitution beruht; die etwas abweichende Formulierung von Art. 83 bedeutet materiell keinen Unterschied.

20) Den Wortlaut von Art. 44 der belgischen Konstitution haben wir bereits oben wiedergegeben.

vertretern gegenüber aus Anlaß der in Ausübung des Berufs getanen Äußerungen und Abstimmungen das être poursuivi und das être recherché verboten. Ersteres bedeutet die rechtliche Verfolgung wegen einer Schuld. Letzteres verbietet das Zur-Rechenschaft-Ziehen, d. h. das Abfordern eines Berichtes über Tatsachen oder Handlungen, auch wenn sie mit der Person des Betreffenden in keinem Zusammenhange stehen [21]). Demnach sind, wie für das belgische, so für das preußische Recht — denn da dieses sich in dem entscheidenden Ausdruck an jenes eng anlehnt, so sind nach anerkannten Auslegungsregeln alle für jenes Recht geltende Interpretationen auch in diesem Recht anzuwenden — alle „diejenigen obrigkeitlichen Schritte ausgeschlossen, welche, selbst entfernt, dem Volksvertreter einen parlamentarischen Berufsakt als Schuld anzurechnen, ganz allgemein für ihn nur ein ‚Zur-Rede-Stellen', ein ‚Herantreten an ihn' bedeuten" [22]).

Nun kann man schließlich nicht mit Fug einwenden, daß die Dispositionsstellung, die kein Disziplinarverfahren erfordert, erfolgen kann, ohne den Betroffenen „zur Rede zu stellen". Das wäre eine mit dem Sinn wie mit der Absicht des Gesetzgebers nicht zu vereinbarende Wortklauberei; selbstverständlich liegt in diesem Verbot auch das weitere, jede objektiv rechtsnachteilige Handlung zu unterlassen. Solche liegt aber vor, wenn ein Beamter ohne Gehör in seinem Gehalte geschmälert wird.

Aus diesen Erwägungen halten wir für das preußische Recht die Dispositionsstellung eines Beamten in Reaktion auf einen parlamentarischen Berufsakt für unzulässig

---

21) Ebenso Lewald a. a. O. S. 57. Vgl. auch die ausführlichen Erörterungen in Hubrichs Vortrag S. 17 ff.

22) So Hubrich, Vortrag S. 18.

## § 7.

### Der Schutz vor gerichtlicher Verfolgung und sonstiger Verantwortung.

Das in Art. 30 RV. und Art. 84 PrVU. ausgesprochene Verbot der gerichtlichen Verfolgung bezieht sich zunächst nur aufs strafrechtliche Gebiet. Soweit nach den obigen Ausführungen der Schutz des Art. 30 RV. reicht, darf gegen den Abgeordneten kein Strafverfahren eingeleitet werden.

Infolge des Verbots der sonstigen Verantwortlichmachung darf auch kein Staatsanwalt nur zu einem Ermittlungsverfahren gegen einen Abgeordneten wegen einer in Ausübung des Berufs getanen Äußerung schreiten. Würde ein solches Verfahren eingeleitet werden, so brauchte der Abgeordnete einer an ihn ergehenden Ladung keine Folge zu leisten.

Man ist sich darüber einig, daß unter dem „Zur-Verantwortung-Ziehen" nur ein obrigkeitliches zu verstehen ist, weil nur dieses einen rechtlichen Charakter hat [1]). Es steht also den Fraktionsmitgliedern, den Wählern oder sonstigen Teilnehmern an politischen Versammlungen frei, dem Abgeordneten wegen seines Verhaltens im Parlamente Vorhaltungen zu machen und ihn zur Rechenschaft zu ziehen.

Ein heißer Streit ist aber darüber entbrannt, ob eine gegen einen Abgeordneten gerichtete Zivilklage ein obrigkeitliches „Zur-Verantwortung-Ziehen" enthält und darum durch Art. 30 verboten ist. Die Frage stellen, heißt u. E. sie verneinen. Bedeutende Vertreter der Rechtswissenschaft haben sie jedoch bejaht [2]), und so sind wir ge-

1) Siehe z. B. Hubrich a. a. O. S. 370; Laband a. a. O. I S. 357; Schwedler a. a. O. S. 23 f.

2) So Hubrich a. a. O. S. 370; Seydel, Annalen 1880 S. 404; Binding a. a. O. I S. 676; Fuld, Arch. f. öffentl. Recht IV S. 344; Lewald, Gerichtssaal Bd. 39 S. 56. Dagegen

zwungen, unsere Auffassung etwas ausführlicher zu begründen[3]).

Man kann sprachlich nicht sagen, daß jemand, gegen den eine Zivilklage erhoben, gerichtlich verfolgt wird. Er wird nicht von dem Gericht in Anspruch genommen; die im Gericht verkörperte Staatsgewalt verlangt nichts für sich von ihm. Sondern er soll sich verantworten vor dem Gericht, weil er durch eine in Ausübung des Berufs getane Äußerung dem Kläger persönlich einen Schaden zugefügt hat. Dieser hat einen Rechtsschutzanspruch durch Anrufung der Gerichte; er kann seinen Anspruch nur auf diesem Wege geltend machen, weil prinzipiell nicht mehr wie in alten Zeiten die Selbsthilfe erlaubt ist. Wenn der Abgeordnete verurteit wird, so zieht ihn nicht das Gericht, das ja keinerlei Anspruch an ihn geltend machen kann, zur Verantwortung — und nur obrigkeitliches Einschreiten ist, wie oben bereits betont, durch Art. 30 verboten —, sondern der Privatmann.

Wer diesen Rechtsschutzanspruch negiert und so den vermögensrechtlich vielleicht schwer geschädigten Privatmann rechtlos macht, übersieht den anerkannten Grundsatz, daß in Privatrechte im öffentlichen Interesse nicht ohne Entschädigung eingegriffen werden darf. Schon daß ein solcher Entschädigungsanspruch weder in der Verfassung noch sonst wo gegeben ist, zeigt, daß die bekämpfte Auffassung nicht richtig sein kann. Man kann für sie auch nicht vorbringen, daß bei dem Ausschluß der gerichtlichen

---

vertritt Laband, den Hubrich a. a. O. S. 370 Anm. 62 als Anhänger seiner Ansicht aufzählt, in der 5. Aufl. seines Staatsrechts (1911) S. 357 Anm. 1 jedenfalls die im Text dargelegte Ansicht. Als Anhänger dieser Ansicht ist von neueren Schriftstellern auch noch Szagunn (Das Recht der freien Rede) S. 64 zu nennen.

3) Vgl. zu den folgenden Ausführungen auch Wittmaack, Arch. f. öffentl. Recht Bd. 21 S. 359 ff.

und disziplinarischen Verfolgung der Zusatz „oder sonst zur Verantwortung ziehen“ keine Bedeutung hätte, wollte man ihn nicht aufs zivilrechtliche Gebiet beziehen. Wir haben oben bereits festgestellt, daß hierunter das staatsanwaltschaftliche und polizeiliche Ermittelungsverfahren fällt. Wir werden unten sehen, daß manche Schriftsteller noch andere gerichtliche Akte durch diesen Begriff ausgeschlossen wissen wollen, so daß tatsächlich der Zusatz „oder sonst zur Verantwortung ziehen“ guten Sinn hat. Im übrigen denken wir aber, daß man einen Vorgang nicht darum unter einen bestimmten Begriff pressen darf, damit dieser überhaupt nur einen Sinn habe.

Demnach meinen wir mit Laband[4]), Bornhak[5]), Oppenhoff[6]) u. a. m., daß eine Zivilklage gegen einen Abgeordneten wegen einer in Ausübung des Berufs getanen Äußerung durch Art. 30 RV. nicht verboten ist.

Es ist schließlich verschiedentlich aus Anlaß vorgekommener praktischer Fälle[7]) der Versuch gemacht worden, unter dem „sonstigen Zur-Verantwortung-Ziehen“ ein Zeugnisverweigerungsrecht für die Abgeordneten zu konstruieren.

---

4) Vgl. dazu die Bemerkung in Anm. 2 auf S. 52 dieser Arbeit.

5) Pr. Staatsrecht I S. 428.

6) Komm. Anm. 6 zu § 11 StGB.

7) z. B. des „Falles von Schalscha“ und des „Falles Erzberger“.

Der Reichstagsabgeordnete v. Schalscha hatte in der Sitzung vom 10. Februar 1886 bei Erörterung der Währungsfrage erklärt, daß zwei Berliner Firmen in der Schweiz und in Frankreich alte preußische Taler prägen ließen (Sten. Ber. des Reichstags 1885/86, II S. 971). Als Zeuge in der Strafsache „gegen Unbekannt“ geladen, verweigerte er unter Berufung auf Art. 30 sein Zeugnis.

Bei einem im Jahre 1906 gegen mehrere Reichsbeamte wegen Vergehens gegen § 353 a StGB. (den sog. Arnimparagraphen) eingeleiteten Strafverfahren wurde der Reichstagsabgeordnete Erzberger als Zeuge u. a. auch über Tatsachen vernommen, die er im

Drei Argumente vornehmlich werden für die Richtigkeit dieser Ansicht vorgebracht: Der Wortlaut der Verfassung (das „sonstige Zur-Verantwortung-Ziehen"), die Quellen und die ratio legis.

Am leichtesten hatte es sich mit der Interpretation der Worte „oder sonst zur Verantwortung ziehen" der Abgeordnete Windhorst gemacht, der ohne nähere Begründung im Reichstage am 10. März 1886 erklärte[8]): daß der Zwang, Zeugnis abzulegen, sich als ein „Zur-Verantwortung-Ziehen" darstelle, bedürfe keiner weiteren Deduktion. Mit solchen beweislosen Behauptungen ist nichts anzufangen.

Die besonders von Fuld[9]) vertretene Ansicht, daß der Richter einen Abgeordneten zur Verantwortung ziehe, wenn er ihn als Zeugen unter Androhung der den Zeugen bei unberechtigter Verweigerung seiner Aussage oder bei falscher Eidesleistung treffenden Strafe vernehme, ist darum nicht richtig, weil diese Strafen nicht dem Abgeordneten als solchem, sondern dem Zeugen angedroht werden, und sein Zeugnis wird nicht darum verlangt, weil er im Parlament sich geäußert hat, sondern weil er als Privatmann etwas zur Sache weiß[10]).

Auch auf die Entstehungsgeschichte des Art. 30 RV. können sich die Anhänger des Zeugnisverweigerungsrechts nicht mit Fug berufen. Zuzugeben ist zwar, daß Art. 44 der belgischen Konstitution, der die Zeugnisfreiheit der Ab-

---

Parlamente vorgebracht hatte; auch wurde im Reichstag sein Zimmer und der Sitzungssaal nach Belastungsmaterial durchsucht (vgl. zu diesem Falle die Arbeit von Doerkes-Boppard, Die Immunität des Reichstagsabgeordneten; ferner Hubrich im Gerichtssaal Bd. 71 S. 127 f.).

8) Sten. Berichte des Reichstags 1885/86 Bd. II S. 1400.

9) Fuld, Arch. für öffentliches Recht Bd. IV S. 345 ff.; dieselbe Ansicht vertritt Müller-Meiningen in den Annalen 1906 S. 641 ff.

10) Ebenso Hubrich a. a. O. S. 373.

geordneten in bezug auf ihre parlamentarischen Äußerungen ausspricht, bei Schaffung der deutschen Verfassungsurkunde in mancher Beziehung vorbildlich gewesen ist, aber die Wahl eines engeren Ausdrucks im Art. 30 RV. spricht auch für engere Auslegung. Forschen wir genauer nach, so finden wir überhaupt die direkteste Quelle des Art. 30 RV. in Art. 4 des von der Nationalversammlung im Jahre 1848 angenommenen Gesetzes. Gerade hier war die Frage des Zeugnisverweigerungsrechtes praktisch geworden[11]), und die Versammlung hatte dem Abgeordneten dieses Recht abgesprochen, weil eine ordnungsmäßige Handhabung der Justiz ohne dieses gerichtliche Zeugnis oft unmöglich gemacht würde. Aus diesem Grunde entspricht ein Zeugnisverweigerungsrecht durchaus nicht der ratio legis. Richtig ist zwar, daß Art. 30 RV. die Sicherung einer ungestörten Tätigkeit des Reichstages sowie den Schutz der Abstimmungs- und Redefreiheit bezweckt, aber das Zeugnisverweigerungsrecht berührt diese Privilegien doch nur recht entfernt. Es soll doch damit dem Reichstagsabgeordneten keine exzeptionelle Rechtswohltat gewährt werden, und damit der Abgeordnete trotz seiner Zeugenschaft völlig ungestört seiner Abgeordnetenpflicht nachgehen kann, bestimmt § 382 ZPO. seine Vernehmung am Sitze des Parlaments.

Die andere Auffassung ermöglicht einem Abgeordneten, der sich seiner Zeugenpflicht in irgend einer Sache aus Gründen privater Natur entziehen will, dies dadurch, daß er den Gegenstand, selbst wenn er nicht zur Sache gehört, im Parlamente vorbringt. Nimmt man noch hinzu, daß auch in den Bestimmungen der Zivilprozeßordnung und der Strafprozeßordnung ein Zeugnisverweigerungsrecht für Abgeordnete in dieser ihrer Eigenschaft nicht statuiert ist, und auch bei ihrer Entstehung diese Frage überhaupt nicht

11) Vgl. darüber ausführlicher Hubrich a. a. O. S. 383 ff.

erörtert wurde[12]), so wird man mit Recht die Zeugnispflicht der Abgeordneten bejahen[13]).

Auch aus dem Verbot des Art. 31 RV., einen Abgeordneten wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung „zur Untersuchung zu ziehen", kann ein Recht des Abgeordneten, sein Zeugnis zu verweigern, ohne die Strafen des Zeugniszwanges, insbesondere seine Verhaftung aus § 390, II ZPO. befürchten zu müssen, nicht hergeleitet werden, da Art. 31, I RV. seinem ganzen Wortlaut nach nur strafrechtliche Bedeutung hat, während die auf die Zeugnisverweigerung gesetzte Haft Ordnungsstrafe ist.

Es sei hier im Anschluß noch ganz kurz der durch Art. 31 gewährleistete Schutz des außerberuflichen Verhaltens der Abgeordneten berührt.

Danach kann ohne Genehmigung des Reichstages kein Mitglied während der Sitzungsperiode wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, außer bei Ergreifung auf frischer Tat. Es steht also im Belieben des Reichstags, ob er zur Strafverfolgung eines Mitgliedes wegen einer Straftat seine Genehmigung erteilen will. Außer bei schweren, ehrverletzenden Vergehen pflegt der Reichstag diese Genehmigung zu versagen. Zu beachten ist, daß, da es sich um ein Recht des Reichstags handelt, der Abgeordnete nicht selbst wirksam auf den ihm zugute kommenden Schutz des Art. 30 verzichten kann[14]), so daß eventuell selbst gegen seinen Willen eine Untersuchung unterbleiben muß.

---

12) Vgl. darüber die ausführlichen Darlegungen Lewalds im Gerichtssaal 1887 S. 66 ff.

13) Im Ergebnis übereinstimmend: Laband a. a. O. S. 357; Hubrich a. a. O. S. 378 ff.; Seydel, Komm. zu Art. 30 RV.; Doerkes-Boppard a. a. O. S. 6 ff. u. v. a.

14) Ebenso Seydel, Komm. Anm. II zu Art. 31 RV.

Unter dem Begriff „Untersuchung" hat man nach der unbestritten gebliebenen [15]) Reichsgerichtsentscheidung [16]) nicht den in der Strafprozeßordnung festgelegten Begriff zu verstehen, sondern der Entstehungsgeschichte des Art. 31 entsprechend „die Summe aller derjenigen Amtshandlungen der zuständigen Behörde, die darauf abzielen, nach Feststellung einer strafbaren Handlung den Täter zu ermitteln und zu bestrafen" [3]). Unerheblich ist es nach dieser Entscheidung, ob die Handlung unmittelbar oder nur mittelbar gegen die Person des Abgeordneten gerichtet ist, so daß vom Reichsgericht sogar gerichtliche Verfügungen, wie lediglich zwecks Feststellung des Aufenthalts eines Abgeordneten erlassen wurden, für unzulässig erklärt worden sind.

Ist sonach die Verhaftung eines Abgeordneten zum Zwecke der Untersuchung verboten, so wird andererseits kaum bestritten, daß Art. 31, I RV. sich nicht auf die Festnahme eines Mitgliedes zum Zwecke der Vollstreckung einer rechtskräftig erkannten Freiheitsstrafe erstreckt, denn ein rechtskräftiges Erkentnis ist keine „mit Strafe bedrohte Handlung", und die Verhaftung erfolgt in diesem Falle nicht wegen der strafbaren Handlung, sondern wegen der verhängten Strafe [17]) [18]).

---

15) Übereinstimmend z. B. Seydel, Komm. III, 1 zu Art. 31, Dambitsch IV zu Art. 31 RV.

16) RG. in Strafs. Bd. 24 S. 206.

17) Im Ergebnis übereinstimmend z. B. Laband a. a. O. S. 358, Dambitsch, Komm. B zu Art. 31, Seydel, Annalen S. 353 ff.; a. A. nur Rauchalles, Anm. 3 zu Art. 31, ohne rechte Begründung. Wenn Rauchalles meint, daß der Reichstag seiner Ansicht gewesen sei, so ist hier wohl der Wunsch der Vater des Gedankens. Der Reichstag war in einem praktischen Falle über diese Frage allerdings verschiedener Meinung gewesen (vgl. Sten. Berichte des Reichstags 1874/75 S. 725 ff.). Das Ergebnis dieser Diskussion war aber die Annahme einer Resolution (Anlagen 1874/75 Nr. 140), „daß es behufs Aufrechterhaltung der

Auch aus Art. 31, III RV. ergibt sich aus denselben Erwägungen nichts gegen die Zulässigkeit der Strafvollstreckung eines rechtskräftigen Urteils gegen einen Abgeordneten [19]).

Während des Ruhens der Strafverfolgung infolge Vorliegens der Voraussetzungen des Art. 31, I RV. ruht auch die Strafverjährung kraft besonderer gesetzlicher Bestimmung [20]).

Die Bestimmung des Art. 31, II RV. über die Schuldhaft ist gegenstandslos, da diese durch Bundesgesetz von 1868 aufgehoben ist. Es gelten in dieser Beziehung heute die §§ 904, 905 ZPO., wonach die Haft zur Erzwingung des Offenbarungseides unstatthaft ist gegen Mitglieder einer deutschen gesetzgebenden Versammlung während der Sitzungsperiode, sofern nicht die Versammlung die Vollstreckung genehmigt, resp. auf Antrag der Versammlung sogar unterbrochen wird.

Wie für die Mitglieder des Reichstages, so bestehen auch für die Landtagsabgeordneten in den einzelnen Bundesstaaten gleiche Schutzvorschriften [21]), die durch § 6 Nr. 1 EG. z. StPO. aufrecht erhalten sind. Die kürzlich in Baden erfolgte Verhaftung eines bayerischen Landtagsabgeordneten gibt Veranlassung zu der Bemerkung, daß diese Vorschriften als landesgesetzliche Bestimmungen nur

---

Würde des Reichstags notwendig sei, im Wege der Deklaration resp. Abänderung der Verfassung die Möglichkeit auszuschließen, daß ein Abgeordneter während der Dauer der Sitzungsperiode ohne Genehmigung des Reichstages verhaftet werde". Daraus erhellt, daß auch der Reichstag damals die im Text dargelegte Auffassung vertrat.

18) Für das preußische Recht (Art. 84 II—IV PrVU.) ist die hier vorgetragene Auffassung nie in Zweifel gezogen worden.

19) Ebenso die unter Anm. 17 voriger Seite zitierten Schriftsteller; a. A. Rauchalles Anm. 10 zu Art. 31 RV.

20) RG. vom 26. 3. 1893 (RGBl. S. 133).

21) Vgl. z. B. Art. 84, II—IV PrVU.

von den Behörden des Staates, von dem sie erlassen sind, respektiert zu werden brauchen, aber für die Staatsanwaltschaft oder die Gerichte anderer deutscher Staaten nicht maßgebend sind[22]), so daß de lege lata gegen die Verhaftung des bayerischen Abgeordneten in Baden nichts einzuwenden ist[23]).

§ 8.

**Anhang: Die parlamentarische Disziplin nach geltendem deutschen Recht gegenüber den Abgeordneten und den Vertretern der Regierung.**

Wir haben in den vorstehenden Ausführungen dargelegt, daß die Abgeordneten für ihre Äußerungen außerhalb des Parlaments verantwortungsfrei bleiben; wir haben aber bereits angedeutet, daß der Mißbrauch der Redefreiheit der Abgeordneten seine Ahndung findet durch die vom Präsidenten des Parlaments geübte Disziplin. Dies ist fürs Reich durch Art. 27 RV. und für Preußen durch Art. 78 PrVU. bestimmt. Während in einer Reihe anderer Staaten diese Geschäftsordnung durch ein besonderes Gesetz bestimmt wird, ist sie im Reich und in Preußen kraft der dem Parlament in dieser Hinsicht verliehenen Autonomie statutarisches Recht.

Zunächst kennen diese Geschäftsordnungen als Disziplinarstrafmittel den Ordnungsruf des Präsidenten und die von der Versammlung auf Antrag des Präsidenten ohne Debatte zu beschließende Wortentziehung. Gegen den Ordnungsruf hat der Betroffene sowohl im Reichstag wie im Abgeordnetenhaus eine Anrufung des Plenums, das darauf

22) Vgl. dazu Weismann in Zeitschr. f. d. gesamte Strafrechtswissenschaft Band 9 S. 380 ff.; auch Fuld a. a. O. S. 370.

23) Nicht unbestritten; a. A., ohne Weismann widerlegen zu können, z. B. v. Kries, Arch. f. öffentl. R. Bd. 5 S. 371 ff., Gareis in Zeitschr. f. ges. Strafrechtswissenschaft Bd. 8 S. 636 ff.

ohne Diskussion über die Berechtigung des Ordnungsrufes entscheidet. Gegen die Wortentziehung, die aber erst nach einem Hinweis des Präsidenten erfolgt, wenn der Betreffende trotz wiederholter Ermahnung sich weiter vom Gegenstande oder der Ordnung entfernt, gibt es kein Rechtsmittel.

Zu diesen ursprünglich zur Aufrechterhaltung der Ordnung vorgesehenen Maßregeln ist im Reichstage durch Beschluß vom 16. Februar 1895 und im Abgeordnetenhause durch Beschluß vom 6. Mai 1910 die Ausschließung des Abgeordneten von der Sitzung getreten. Dieses Mittel ist in beiden Geschäftsordnungen vorgesehen für den Fall besonders grober die Würde des Hauses schädigender Verletzung der Ordnung und kann nur „für den Rest des Tages" gegen den Abgeordneten angewandt werden.

Die Einführung dieser Bestimmung rief in Preußen, auch im Abgeordnetenhause selbst[1]), vielfachen Widerspruch hervor, und ihre Gültigkeit wurde von verschiedenen Seiten angezweifelt. In erster Linie wies man darauf hin, daß der mit der Durchführung dieser Maßregeln beim Widerstand des Betroffenen Beauftragte sich gegen § 105 StGB.[2]) verginge. Auch verstoße die Bestimmung gegen Art. 69 PrVU., durch welche die Mitgliederzahl des Abgeordnetenhauses festgelegt sei, und der bei Gültigkeit dieser Bestimmung nicht mehr uneingeschränkte Geltung behalte. Schließlich sei die Verfolgung dieser Maßregel ein verfassungsmäßig verbotenes „Zur-Verantwortung-Ziehen".

Daß die Vollstreckung solcher Maßregeln durch den Schutzmann, der die Handlungsweise des Abgeordneten ja in keiner Weise zu beurteilen hat, kein „zur Verantwortung

---

1) Vgl. Sten. Berichte des Abgeordnetenhauses 1910 Band 4 S. 5498 ff.

2) Die hier in Frage kommende Bestimmung des § 105 StGB. belegt mit Zuchthaus den, der es unternimmt, ein Mitglied einer gesetzgebenden Versammlung eines Bundesstaates aus ihr zu entfernen.

ziehen“ resp. „zur Rechenschaft ziehen“ bedeutet, bedarf nach den oben über diese Begriffe gemachten Ausführungen keiner weiteren Widerlegung.

Auch verletzt die fragliche Bestimmung der Geschäftsordnung Art. 69 PrVU. keineswegs, denn durch die Ausschließung eines Abgeordneten aus einer Sitzung hört seine Abgeordneteneigenschaft nicht auf. Im übrigen hat die Geschäftsordnung des preußischen Abgeordnetenhauses zur Vorsicht noch bestimmt, daß, wenn in dieser Zeit eine Abstimmung vorgenommen wird, und die Stimme des ausgeschlossenen Abgeordneten dabei den Ausschlag geben könnte, die Abstimmung in der nächsten Sitzung, an welcher der Abgeordnete teilnehmen kann, wiederholt wird. Was endlich den angeblichen Widerspruch jener Bestimmung der Geschäftsordnung mit dem Reichsstrafgesetzbuch anlangt, so ist auch dieses Argument hinfällig. Strafbar nach § 105 ist doch nur der, der rechtswidrig handelt[3]), d. h. der einen Abgeordneten aus dem Hause entfernt, ohne dazu befugt zu sein. Ob eine solche Befugnis gegeben werden kann, ist eine staatsrechtliche Frage; § 105 StGB. enthält darüber nichts. Da auch kein Reichsgesetz diese Frage geregelt hat, so ist die durch Art. 78 PrVU. zur Regelung dieser Frage vorgesehene Geschäftsordnung, und somit auch die von ihr getroffene Bestimmung maßgebend, sodaß u. E. der § 64 der Geschäftsordnung in der Fassung vom 6. Mai 1910 rechtsgültig ist[4]).

Als Konsequenz dieser Ansicht ergibt sich, daß ein Abgeordneter, der, vom Präsidenten ausgeschlossen, seiner

---

3) Dies ist ein heute allgemein anerkannter Strafrechtssatz.

4) Wie bereits bemerkt, ist die Frage bestritten. Die im Text dargelegte Ansicht wird geteilt u. a. von Hatschek (DJZ. 1910) S. 559 ff.; Hamm (DJZ. 1912) S. 649 f.; James Goldschmidt (JW. 1912) S. 562 ff. Von älteren Werken hat de lege ferenda die Zulässigkeit solcher Maßregel verfochten, u. a. Mohl (Zeitschr. f. gesamte Staatswissenschaft) Bd. 31 S. 49 ff.

Aufforderung zum Verlassen des Hauses nicht nachkommt, sich des Hausfriedensbruchs schuldig macht. Diese Konsequenz ist auch gezogen worden; als im Jahre 1912 ein sozialdemokratisches Mitglied solcher Aufforderung nicht nachkam, ist es wegen Hausfriedensbruchs verurteilt, und dieses Urteil vom Reichsgericht in einer nicht veröffentlichten Entscheidung bestätigt worden; hierbei hat auch das Reichsgericht die Gültigkeit des § 64 der preußischen Geschäftsordnung bejaht.

Wir haben oben bei Festlegung der das Redeprivileg genießenden Personen dargetan, daß die Minister und sonstigen Bundesratsbevollmächtigten nicht zu ihnen gehören und haben dieses Ergebnis auch als befriedigend bezeichnet, da dieser Kreis von Personen ja nicht der Disziplin des Hauses unterliege; dies wird im folgenden ganz kurz erörtert werden. Durch Art. 9 Reichsverfassung resp. Art. 60 PrVU. ist den eben bezeichneten Personen nicht nur das Recht eingeräumt, in den Parlamenten zu erscheinen, sondern sie müssen daselbst auf ihr Verlangen auch jederzeit gehört werden.

Man ist nun heute darüber einig, daß sie hierbei nicht der formellen Disziplinargewalt des Hauses unterliegen, so daß ihnen weder ein Ordnungsruf erteilt noch das Wort entzogen werden kann. Hingegen erachtet man es fast allgemein für zulässig, — und dieses Verfahren wird auch in der Praxis unbedenklich gehandhabt — daß der Präsident den Regierungsvertreter unterbricht und ihn auf den Widerspruch seiner Äußerungen mit dem parlamentarischen Brauch hinweist. Es sei hier zum Schluß das den Grund dieser Gedanken in prägnanter Weise zum Ausdruck

---

und Hubrich a. a. O. S. 444 ff., der zu diesem Ergebnis hauptsächlich auf Grund der Rechtsgeschichte kommt. Binding, der im Handbuch (1885) S. 673 eine solche Ausschließung für unmöglich erklärt, hat sich neuerdings zu der im Text vertretenen Auffassung bekannt.

bringende Wort des vorbildlich gewesenen Reichstagspräsidenten Simson angeführt:

„Der eigentlichen Disziplin des Präsidenten und dem eigentlichen Ordnungsruf kann m. E. niemand unterliegen, der nicht an der Wahl des Präsidenten sich beteiligt hat oder sich hätte beteiligen können, d. h. niemand, der nicht ein Mitglied des Hauses ist. Wenn in anderen volksvertretenden Versammlungen, wie der preußischen, Mitglieder der Regierung zugleich Mitglieder der Volksvertretung sein können und es sind, so unterliegen sie, wie ich annehme, dem Ordnungsruf des Präsidenten ganz genau so, wie andere Mitglieder. Wenn aber in einer Versammlung, wie die gegenwärtige, sogar vermöge der Verfassung niemand gleichzeitig die Eigenschaft eines Mitgliedes der Versammlung und die eines Mitgliedes des Bundesrats haben kann [28]), dann bleibt dem Präsidenten nach meiner Auffassung, um die ihm gestellte und gegen jedermann durchzuführende Aufgabe der Aufrechterhaltung der Ordnung zu lösen, nichts übrig, als erforderlichen Falles denselben Gedanken in zwei verschiedenen Formen auszusprechen."

---

28) Unsere etwas modifizierte Ansicht hierzu haben wir oben (S. 38) dargelegt.